

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

ARIADNE DE OLIVEIRA SANTIAGO

ECONOMIA SOLIDÁRIA E SENAES:

A institucionalização de um outro mundo possível.

BRASÍLIA

2013

ARIADNE DE OLIVEIRA SANTIAGO

ECONOMIA SOLIDÁRIA E SENAES:

A institucionalização de um outro mundo possível.

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Ciência Política da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Ciência Política. Orientadora: Professora Débora Rezende de Almeida.

BRASÍLIA

2013

DEDICATÓRIA

À Cherry, meu eterno amor canino, que deixa e deixará saudades.
À minha família, meu bem mais precioso, e aos amores todos que me rodeiam.

AGRADECIMENTOS

Diante deste trabalho finalizado, e com o pensamento tomado de boas lembranças, sinto-me, de puro e sincero coração, agradecida e satisfeita. Depois de cinco anos de muita dúvida, de momentos intensos de crises, de vitórias e de perdas, de alegrias e de decepções, de orgulhos e de arrependimentos, deparo-me com o simples fato de ter superado os desafios que me foram impostos e de ter, finalmente, vencido mais uma fase. Independente dos acontecimentos diversos e do turbilhão de emoções que significaram esses anos de amadurecimento na universidade, sinto que vivencio uma calmaria, uma estranha sensação de que terminou, mesmo tendo consciência de que a caminhada apenas acaba de começar.

E é claro que o fim dessa fase não teria sido possível sem a presença ilustre das pessoas mais fantásticas que esse mundo já viu, que fizeram parte da construção do meu caráter, e que me ensinaram que a vida é feita das relações que construímos com os outros. Dentre elas, as que mais merecem destaque são as que me conceberam e me criaram, meu pai Silas e minha mãe Ivone, sujeitos de um sentimento que não pode ser descrito nem com um milhão de palavras. Agradeço imensamente a eles por cada palavra de conforto, cada oração que dedicaram a mim, e por cada segundo que me escutaram e me aconselharam, me ensinando, da forma que julgavam correta, os valores que trago comigo hoje sobre a vida. Graças a eles, pelas constantes demonstrações de carinho e de cuidado, eu consegui entender desde cedo o real significado da palavra amor.

Agradeço a meus pais também, senão mais ainda, por terem criado a pessoa mais diferente e mais igual a mim que existe, a minha irmã Ariana, sem a qual nada teria tido a mesma graça, nenhuma risada e nenhum choro teria tido o mesmo sentido. Entre os engarrafamentos nossos de cada dia, os assaltos nos respectivos guarda-roupas e as discussões mais sem motivo, o que sobressalta em nossa relação é um carinho imenso, de uma força inexplicável. Obrigada, Nana, por muitas vezes me fazer acreditar ao menos um pouquinho mais em mim mesma, e a querer lutar pelos meus sonhos.

Só tenho a agradecer ao meu maior orgulho: as minhas amigas, sem as quais eu nada seria e para nada serviria. Desde a infância e para sempre, agradeço minha amiga Luíza Lóss pela amizade verdadeira, que sobrevive todas as mudanças e distâncias que a vida nos traz, mantendo sempre a nossa cumplicidade de dar inveja. Falando em mudança, eu agradeço quem fez da minha vinda para Brasília valer a pena, a Joana (Melo) e sua amizade mais doida, forte e sincera

impossível, uma das meninas que compõem o grupo amado e diversificado de amigas, formado por Viviane, Tamara, Janaína, Taciana (e família) e Vanessa.

Da universidade, trago comigo amigas e amigos com quem construí minha história, que compartilharam cada momento desses longos anos de aprendizado e de diversão. A graduação me permitiu conhecer Pedro Vasconcelos, uma pessoa que merece agradecimento mais que especial, por ter sido meu amigo, meu “co-orientador” e, acima de tudo, pelo amor e companheirismo que me dispensou em todos os momentos e as situações em que convivemos. Também agradeço sinceramente minha amiga Isadora Cardoso por existir, e por fazer parte da minha vida de uma forma tão especial. Junto com ela, devo agradecimento a três pessoas que participaram intensamente dessa fase, Ana Coutinho (agora tão longe), Gabriela Garcia e Dennis Novaes.

Dos projetos que participei, agradeço imensamente a todos(as) os(as) integrantes do Programa de Ensino Tutorial (PET/POL) e do Projeto de Extensão “E eu com isso?” por me terem feito vivenciar as experiências mais enriquecedoras e emocionantes que eu jamais imaginaria vivenciar um dia. Dentre os(as) professores(as), agradeço especialmente o professor Paulo Nascimento e a professora Marisa von Bülow por terem feito meu início de curso ser interessante; e a professora Paola Novaes Ramos, pelo constante apoio e compreensão, e por me servir de exemplo pessoal de vida.

Não poderia jamais deixar de agradecer à equipe da Unidade de Políticas Públicas do Sebrae Nacional, que me fez acreditar diariamente na capacidade que temos de fazer as coisas acontecerem, mudando-as para melhor. Devo à Inês Schwingel e ao Bruno Quick a incrível experiência profissional que lá tive a sorte de obter, essencial para a escolha do direcionamento de vida que pretendo seguir. Do Sebrae, também agradeço o carinho das minhas amigas Rafaela, Nicole e do Arthur, e de todas(os) divertidas(os) colegas de trabalho.

Para elaboração do presente trabalho, agradeço a paciência e ajuda de todos(as) citados(as) acima, mas destaco duas pessoas: minha querida e atenciosa orientadora, Prof^a Débora Almeida, e a Prof^a Rebecca Abers, cuja participação foi essencial durante o processo de pesquisa, além de ser autora da fonte central do meu trabalho. Devo agradecer, de coração, a própria Senaes pelos materiais oferecidos, principalmente ao Sr. Valmor Schiochet, pela solicitude e disponibilidade para me auxiliar. Do vestibular à minha formatura, eu agradeceria eternamente e, mesmo assim, jamais seria capaz de representar tudo e todos(as) que mereciam estar aqui citados. Por isso, se não disse seu nome, sinta-se agradecido.

RESUMO

A Economia solidária é um movimento social de cunho multidimensional que visa à mudança da realidade brasileira a partir de uma concepção de economia baseada na solidariedade, na autogestão e na cooperação. Ele possui um aspecto que merece relevo: um forte traço de institucionalização desde o princípio de sua organização. O fenômeno observado é, então, o processo de institucionalização do movimento social, sendo o objeto de estudo do trabalho a Secretaria Nacional de Economia Solidária no seu primeiro período de gestão (2003 a 2006), instituição que representa o ponto máximo de tal processo, criada com o objetivo central de representar o movimento social no âmbito estatal. Diante do fato de sua constituição ter se dado por meio da mobilização de atores e organizações da sociedade civil, o estudo da instituição em si abarca aspectos tanto referentes à teoria dos movimentos sociais quanto à referente às instituições de políticas públicas. Partindo de ideias baseadas na complementariedade e na inseparabilidade da sociedade civil e do Estado, busca-se estudar como a recém-criada Secretaria ganhou o que se chama de *autoridade prática*, ou seja, o poder necessário para que atores consigam influenciar as atitudes de outrem, necessário para a ativação da nova instância governamental. A amplitude do conceito exigiu um estudo detalhado da constituição e da estrutura da Secretaria, bem como uma observação dos seus principais atores e das estratégias por eles utilizados para conquista de capacidade de ação e de reconhecimento político, nos seus primeiros anos de existência. O desenvolvimento dessa *autoridade* significaria a expansão do próprio movimento no âmbito do Estado, o que torna o significativo para compreender como a origem da Secretaria influencia suas ações após ela ter sido criada.

Palavras-chave: Economia Solidária. Movimento social. Autoridade Prática.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACI - Aliança Cooperativista Internacional

ADS/CUT - Agência de Desenvolvimento Solidário, vinculada à Central Única dos Trabalhadores

Abcred - Associação Brasileira dos Dirigentes de Entidades Gestoras e Operadoras de Microcrédito, Crédito Popular Solidário e Entidades Similares

Anteag - Associação Nacional dos Trabalhadores de Empresas em Auto-Gestão

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Unisol Brasil - Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários do Brasil

CONAES - Conferência Nacional de Economia Solidária

CNAES - Conselho Nacional de Economia Solidária

Concrab - Confederação Nacional das Cooperativas da Reforma Agrária Brasileira

COOTRABALHO - Conferência Brasileira de Cooperativas de Trabalho

DED - Departamento de Estudos e Divulgação

Defes - Departamento de Fomento à Economia Solidária

DRT - Delegacia Regionais do MTE

EES - Empreendimentos de Economia Solidária

EOP - Estrutura de Oportunidade Política

Fase - Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional

FBES - Fórum Brasileiro de Economia Solidária

FEES - Fóruns Estaduais de Economia Solidária

FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos

FNT - Fórum Nacional do Trabalho

FSM - Fórum Social Mundial

GT - Grupo de Trabalho

ITCP - Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares

Ibase - Instituto Brasileiro de Análises Sócio-Econômicas

IMS - Instituto Marista de Solidariedade

MCT - Ministério da Ciência e Tecnologia

MTE - Ministério do Trabalho e Emprego

PT - Partido dos Trabalhadores

PPA - Plano Plurianual

PAC - Projeto Alternativo Comunitário

PACS – Instituto de Políticas Alternativas para o Cone Sul

Rede de Gestores - Rede Brasileira de Gestores de Economia Solidária

RBSES - Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária

Senaes - Secretaria Nacional de Economia Solidária

SPPE - Secretaria de Políticas Públicas de Emprego

SIES - Sistema de Informação sobre Economia Solidária

TMR - Teoria de Mobilização de Recursos

TPP - Teoria do Processo Político

TNMS - Teoria dos Novos Movimentos Sociais

Unicafes - União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária

UFPE - Universidade Federal do Pernambuco

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 A ECONOMIA SOLIDÁRIA.....	12
1.1 Origens, princípios e significados.....	12
1.2 Histórico e surgimento no Brasil	17
2 INSTITUCIONALIZAÇÃO.....	23
2.1 Movimentos sociais e instituições	23
2.3 Relações entre sociedade civil e Estado.....	27
2.2 Instituições: mudança institucional e autoridade prática	32
3 A SECRETARIA	37
3.1 Atores: a construção de uma ideia	37
3.2 Contexto da criação e articulações iniciais no Estado	47
3.3 A estruturação da Senaes	50
4 A SECRETARIA EM AÇÃO.....	54
4.1 Inserção da economia solidária nas políticas de governo	55
4.2 Aspectos legais	62
4.3 A sociedade civil na gestão.....	63
4.4 Práticas para a construção institucional: transformação de ideias em ações	66
5 CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS	71
6 BIBLIOGRAFIA	74
ANEXO A – Roteiro da entrevista.....	77

INTRODUÇÃO

Os estudos sobre movimentos sociais e os relacionados às políticas públicas são, ao primeiro olhar, desvinculados e com abordagens divergentes. Entretanto, no presente trabalho, fica claro que há uma forte relação entre as duas correntes de estudo, de forma que, ao estudar a dinâmica de movimentos, é necessário que entendamos a lógica e a estrutura do Estado e sua relação com os atores sociais. Tanto a temática de mobilizações sociais quanto a relacionada às políticas públicas diz respeito à relação entre a sociedade civil e o Estado, que pode ser analisada a partir da perspectiva estatal e, também, a partir de atores e organizações sociais. O estudo em questão busca, com isso, compreender a institucionalização da Economia Solidária (ES) no Brasil a partir de concepções amplas de sociedade e Estado, de forma que a relação entre eles seja também de complementaridade e/ou de cooperação, e não apenas de conflito ou separação.

O trabalho consistirá em um estudo de caso sobre a economia solidária, ideia que abarca noções bastante diversificadas, mas que pode ser brevemente definida como uma concepção de economia com lógica de organização e princípios diferentes da capitalista. Nesse sentido, buscarei estudar primeiramente como a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) foi criada para, em seguida, enfocar a análise na sua atuação para afirmação como entidade institucional legítima capaz de realizar políticas de governo de economia solidária. Para tal, irei trabalhar com o conceito de *autoridade prática*, desenvolvido por Abers e Keck (2013), em busca de um mapeamento das estratégias mais utilizadas pela Secretaria para obter seu espaço dentro do arcabouço institucional, em seus primeiros anos de atuação (2003 a 2006). O que buscaremos entender, assim, diz respeito à capacidade de ação que a Secretaria criada teve de desenvolver no início de sua gestão para que conseguisse agir conforme seus objetivos e atribuições iniciais.

Podemos entender a economia solidária como um movimento social de organização complexa, composto por diversas organizações da sociedade civil, como entidades de apoio e fomento, e empreendedores solidários em si. O desenvolvimento da economia solidária foi também marcado, desde o princípio, pela presença e participação de atores estatais, sendo primeiramente representados por gestores municipais e estaduais e, ao longo de tempo, foi criando laços partidários. Desde o princípio, na medida em que ganhava espaço na sociedade, as demandas centrais do movimento eram para estreitamento de relações com o Estado como forma de atingir

seus objetivos, sendo o principal a busca pelo direito cidadão de organizar-se economicamente de forma alternativa ao capitalismo.

A primeira instância formal que serviu de arena de debate amplo sobre a temática da economia solidária foi o Fórum Social Mundial de 2001. Nele, o movimento da economia solidária passou a se organizar de forma mais concisa, ainda em torno do projeto de institucionalização. A partir daí, diante de diferentes fatores contextuais favoráveis e em razão da intensificação na articulação entre os atores do movimento, a temática da economia solidária teve a oportunidade política que precisava para entrar na agenda governamental.

O ponto máximo de institucionalização do movimento, a partir daí, foi a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), em 2003, ente estatal principal para a gestão de políticas públicas sobre o tema e para a organização do movimento da economia solidária. Em razão do caráter participativo de sua gestão e de seus princípios básicos, a estruturação da Secretaria e de suas políticas tinha o objetivo claro de garantir o desenvolvimento do movimento, tendo em vista organizá-lo e encaminhar suas demandas no âmbito do governo.

A Secretaria, criada a partir da articulação de atores da sociedade organizada presentes em organizações sociais e estatais, é considerada um ponto de análise que congrega aspectos tanto de estudos voltados aos movimentos sociais, quanto observações que dizem respeito à gestão pública. Um estudo voltado à *instituição* em si, à maneira em que se deu sua construção e sua inserção na estrutura do governo, exige que seja feita uma análise de aspectos voltados aos atores que dela fizeram parte e às estratégias que por ela foram utilizadas para tal fim.

O escopo temporal do trabalho será restrito ao período inicial da institucionalização do movimento da economia solidária, ou seja, desde o Fórum Social Mundial, em 2001 até o fim do primeiro mandato do governo Lula, em 2006. A pesquisa realizada possui caráter exploratório, com o objetivo de proporcionar uma visão geral e aproximativa do fenômeno estudado, que possa servir de base para pesquisas mais específicas e aprofundadas, posteriormente (GIL, 2011). O método utilizado foi estudo de caso, contando com uma única entrevista semiestruturada, com ampla revisão bibliográfica, principalmente de dissertações e teses que versam sobre a temática, e com análise documental, como de relatórios de gestão, avaliação das políticas públicas de economia solidária, pesquisas quantitativas a respeito da economia solidária, boletins informativos, dentre outros.

Para entender como se deu a inserção da economia solidária no Estado, desde seu desenvolvimento como movimento social à gestão de suas políticas, decorrentes da sua institucionalização, primeiramente estudarei a economia solidária em si, tentando apresentar seus princípios básicos, apesar de diversidade de possibilidades interpretativas do objeto. Depois, apresentarei o surgimento das práticas de economia solidária no contexto brasileiro, bem como sua evolução e situação geral atual dos empreendimentos solidários e aspectos gerais de sua abrangência nacional. Em seguida, serão apresentados aspectos teóricos que dizem respeito à institucionalização de movimentos sociais, bem como à análise direta de instituições e suas ações. Por fim, será estudada a formação e a criação da Senaes em si, bem como suas ações principais de articulação e experimentação para o desenvolvimento de capacidade de ação conforme as demandas do movimento no âmbito federal.

1 A ECONOMIA SOLIDÁRIA

1.1 Origens, princípios e significados

Para que possamos compreender o movimento da economia solidária e sua institucionalização no Brasil, é importante observarmos sua(s) origem(ns), os significados que adquiriram ao longo do tempo, bem como os princípios predominantes em suas práticas. Dessa forma, compreende-se o contexto em que as ideias de economia solidária se desenvolveram no Brasil, de forma a constituir um amplo movimento político em busca de reconhecimento institucional. Verei como a economia solidária, sinteticamente, é baseada em princípios econômicos que diferem da racionalidade capitalista.

Desde a Revolução Industrial do século XVIII, na Europa Ocidental, a ordem econômica mundial se desenvolveu conforme a lógica do então denominado capitalismo, conceito constantemente discutido por historiadores, economistas e sociólogos. O precursor e mais central teórico do capitalismo foi Karl Marx, que conceituou o termo basicamente como uma sociedade que produz mercadorias, e na qual dada classe social detém os meios de produção, e outra a força de trabalho. Suas características marcantes seriam a capacidade de autoexpansão em razão da constante centralização e concentração de capital, a contínua revolução dos meios de produção por meio do avanço científico e tecnológico e, ainda, o caráter cíclico de seu desenvolvimento, marcado por fases de expansão e de depressão, sendo todo ele marcado pelo conflito entre suas duas principais classes constituintes.

A compreensão do capitalismo exige amplo estudo, porém para a proposta do presente trabalho pode-se partir desses aspectos para observar a relação entre a economia solidária e a lógica ainda predominante de organização econômica capitalista. Para o estudo da economia solidária, Paul Singer (2000 *apud* CARNEIRO, 2012), apresenta o capitalismo com o princípio básico de “direito à propriedade individual aplicado ao capital e o direito à liberdade individual”. Por se basear na obtenção de lucro, o capitalismo resultaria na geração de desigualdade, fruto do constante estímulo à competição, como afirma Gaiger:

O objetivo maior das empresas que se estruturam nos moldes do capitalismo é a busca do lucro, da maximização dos rendimentos, deixando para segundo plano valores como os da justiça, equidade e autonomia. (GAIGER, 2001 *apud* Bitelman, 2008, p.25)

Tal condição econômica de caráter evidentemente excludente incitaria a busca por novas maneiras de organização econômica, grande parte providas de grupos marginais e periféricos originários da lógica hegemônica, sendo que tal busca se intensificaria em momentos de crise ou de depressão econômica.

Concepções de economia que diferem da forma organizacional do capitalismo começam a ganhar espaço a partir da crise do modelo de Estado de Bem Estar Social em países europeus, que se iniciou no fim da década de 60, quando novos movimentos sociais passaram a questionar a economia de mercado predominante e a liberdade individual a ela relacionada. A economia solidária em si é decorrente da chamada, na França, crise da sociedade salarial do início dos anos 90, que incitou a busca por novas formas de organização da sociedade que partam de práticas socioeconômicas no âmbito territorial, priorizando relações econômicas solidárias com intenção de promoção da qualidade de vida.

De forma sintética, podemos dizer que economia solidária se fundamenta em princípios que valorizam formas de produção de bens, relações de trabalho e distribuição de riqueza que sejam distintas da racionalidade capitalista (CARNEIRO, 2012). Ela se baseia na propriedade coletiva, que incentiva a solidariedade e a igualdade. Partirei dessa base para o estudo da economia solidária, apesar das interpretações variadas que existem a seu respeito, como forma de simplificação da análise.

Dentre os princípios marcantes da economia solidária, irei destacar os apresentados pelo Sistema de Informação sobre Economia Solidária (SIES)¹ e por Carneiro (2012), que são os de cooperação, autogestão e solidariedade, como base para a compreensão da lógica essencial da economia solidária, vinculada sempre a uma atividade econômica. Esta é entendida pelo SIES como uma agregação de esforços, recursos e conhecimento para fornecer um produto, um serviço, crédito e outros beneficiamentos.

Primeiramente, a cooperação diz respeito à ideia de ajuda mútua, de colaboração para o bem estar da coletividade, com base na concepção de importância da ação de cada ator envolvido no empreendimento coletivo para os resultados a serem obtidos por ele. Em seguida, a autogestão está relacionada a práticas participativas de gestão, ou seja, ela seria uma forma organizacional em que o trabalhador exerce papel tanto no processo produtivo, quanto no deliberativo sobre questões estratégicas da empresa e na tomada de decisão cotidiana.

¹ Atlas da Economia Solidária, 2005.

A autogestão seria diferente da heterogestão capitalista, em que, segundo a Resolução 3 da II CONAES (Conferência Nacional de Economia Solidária):

A maioria de trabalhadores(as) se limita a cumprir tarefas e os ganhos de produtividade são apropriados pelos capitalistas; a relação com as comunidades em que estão inseridas é instrumental, subordinando a realidade local aos interesses globais da acumulação do capital além de excluir a solidariedade do trabalho entre as pessoas cada vez mais escravizadas e doentes. A economia solidária, ao contrário, se propõe a tornar-se um novo sistema socioeconômico, uma economia social pós-capitalista cujas atividades tenham como fim a satisfação sustentável das necessidades e o desenvolvimento humano e social. (II CONAES, 2010)

Por fim, a solidariedade estaria relacionada à justa distribuição dos resultados, tendo em vista a melhoria na qualidade de vida dos participantes e de suas comunidades. Ela se baseia na concepção de igualdade de direitos, sem estar vinculada à caridade ou à filantropia, mas sim a uma solidariedade democrática, com objetivo de “aprofundar a democracia política mediante uma democracia econômica e social.” (LAVILLE, 2009 *apud* CARNEIRO, 2012).

Aspecto marcante definidor da economia solidária como alternativa à ordem capitalista vigente é a necessidade de que os atores nela envolvidos ajam na sociedade politicamente. Isso quer dizer que o âmbito econômico da economia solidária está intimamente ligado ao âmbito político. A ação em sociedade de atores que determinam o cunho emancipatório e alternativo da economia solidária é o que Carneiro denomina como “dimensão sociopolítica” da ES. Seu desenvolvimento na sociedade capitalista pode ter, assim, diversos significados, dependendo da motivação dos atores nela envolvidos. Irei apresentá-los, pois consideramos uma maneira eficaz e concisa de estudo dos princípios da economia solidária não de forma isolada e teórica, mas também aplicados ao meio em que ela se desenvolve e às contingências de cada contexto. Além disso, a classificação de Carneiro abarca as mais diversas concepções de economia solidária já formuladas por outros teóricos.

Para analisar os significados da economia solidária, Carneiro a define como:

Iniciativas socioeconômicas de caráter coletivo, organizadas de diferentes maneiras, em um campo plural e heterogêneo, mas que possuem em comum, formas de gestão baseadas no trabalho associado, na socialização dos recursos produtivos e na adoção de critérios igualitários de distribuição e decisão, baseados na autogestão e na solidariedade democrática, definidos aqui como princípios da economia solidária: gestão democrática, socialização dos recursos produtivos, a solidariedade, a cooperação e a autogestão. (CARNEIRO, 2012, p.28)

A partir deste conceito, o autor apresenta três possíveis significados para a economia solidária em seus diversos âmbitos. O primeiro considera a economia solidária como assistencial ou funcional ao capitalismo, ou seja, seria uma prática associada de subsistência encontrada por setores populares, em posicionamento de exclusão econômica decorrente das desigualdades geradas pelo sistema econômico. A partir dessa noção de sobrevivência, a economia solidária é vista como uma forma de reorganização do trabalho e da exploração de mão de obra, tendo em vista a inserção de classes. Isso seria feito de forma pontual e marginal ao capitalismo, mas sem se preocupar com a defesa e sustentabilidade dos direitos ou pela mudança de paradigmas.

O segundo significado por ele apontado é o de economia solidária como alternativa ao capitalismo, em que é preciso que se observem os aspectos negativos do capitalismo que são contestados pela nova proposta de economia. A partir daí, percebe-se que os princípios de igualdade, solidariedade e respeito à natureza, defendidos pela economia solidária, podem ser considerados respostas alternativas ao capitalismo (SANTOS e RODRIGUEZ, 2002 *apud* Carneiro, 2012). Segundo essa vertente, a dinâmica da economia solidária, mesmo que subordinada ao capitalismo, representa espaços sociais de prática não capitalista, que devem ser fortalecidos para a criação de uma sociedade socialista ou pós-capitalista.

Carneiro afirma que tal vertente é baseada na confiança excessiva nos princípios da economia solidária, pois ela considera que eles sejam suficientes para transformar a realidade atual para uma situação pós-capitalista, a despeito do contexto político e social do momento. Segundo ele, a condução de práticas baseadas em princípios solidários dependerá dos atores neles envolvidos, principalmente de sua força política e capacidade de ação conforme os princípios da economia solidária.

Por fim, pode-se entender a economia solidária como multidimensional, ou seja, diante da consideração de que é possível se observar uma relação entre ação política e ação econômica. Essa concepção tem como exemplo a economia plural, baseada na tese central de Polany de que: “a economia do homem, como regra, está submersa nas suas relações sociais” (POLANY, 2000 *apud* CARNEIRO, 2012, p.46). Para Polany, a economia de mercado submete a organização social ao próprio mercado, ou seja, à organização da produção e distribuição de bens, sem consentimento coletivo. A “grande mudança” seria, assim, um contramovimento coletivista, que reposicionaria os trabalhadores no processo de construção de significado para suas ações.

Segundo essa concepção multidimensional, a economia solidária resulta da relação que podemos fazer entre sua dimensão econômica e sua dimensão política, sendo que aquela ressalta os princípios solidários como uma nova forma de gestão econômica, e esta destaca a relação entre esses princípios e a estrutura social. A relação entre as duas dimensões é recíproca, ou seja, enquanto os valores solidários podem orientar a ação política dos atores sociais, o reconhecimento dos princípios solidários dependerá da ação dos diferentes atores. A partir daí, pode-se relacionar a economia solidária com a formação de sujeitos sociopolíticos, que agem socialmente politizando suas demandas em busca de uma determinada intenção/objetivo.

Com base na vertente multidimensional, podemos observar a economia solidária sob o prisma de movimento social, já que ela chama a atenção para a ação política da economia solidária, que além de diferir da prática capitalista, se fundamenta em um movimento de contestação do padrão de desenvolvimento predominante. Nesse caso, conforme a concepção de McCarthy e Zald (1997) de que movimento social consiste basicamente em um conjunto de opiniões e crenças que buscam mudar alguns elementos da estrutura social, a economia solidária constitui um movimento social. Entende-se que a economia solidária adquire aspecto de ressignificação cultural, ou seja, ao representar alternativa à visão utilitarista de sociedade, voltada para o autointeresse material e o lucro como motivação humana, ela a questiona e busca desenvolver sua ideia com objetivo de difundi-la gerando mudanças valorativas na sociedade.

Além disso, a vertente multidimensional da economia solidária também pode ser observada a partir da perspectiva da gestão pública. Em razão das suas dimensões tanto econômicas, como políticas e sociais, as políticas públicas de fomento à economia solidária possuem sempre direcionamentos múltiplos, visando o desenvolvimento das diversas dimensões pertencentes à economia solidária. Quando as experiências de economia solidária são apropriadas e/ou inseridas no Estado em forma de políticas públicas, elas são categorizadas normalmente como políticas de desenvolvimento. Tal desenvolvimento não constitui, entretanto, apenas crescimento econômico, mas sim um desenvolvimento interligado com as questões políticas, culturais, ambientais ou, ainda, locais.

Esta constatação ficou mais clara na I Conferência Nacional de Economia Solidária, em 2008, em que concluiu-se que a economia solidária se trata de uma “geradora de trabalho emancipado, operando como uma força de transformação estrutural das relações socioeconômicas, democratizando-as, superando a subalternidade do trabalho em relação ao capital.” (Eixo I, item

7). Dessa forma, a I Conferência ratificou o entendimento de que a economia solidária se trata de estratégia para mudança das relações econômicas, para generalizar o trabalho emancipado e assim levar a cabo a democratização das relações socioeconômicas, ideia transformadora que marca os princípios do movimento social em questão.

Apesar dessa apresentação conceitual, é consenso entre os estudiosos de economia solidária que sua conceituação única é inviável, dada sua diversidade de ações e de abordagens possíveis. O objetivo dessa explanação foi apenas uma introdução a tal complexidade, mostrando possíveis caminhos de análise, além de tentar enfatizar alguns aspectos que se repetem entre as tantas definições conhecidas, com base na concepção de Carneiro (2012). A seguir será apresentado o histórico das práticas de economia solidária, e a consequente emergência deste modelo econômico no Brasil, primeiro passo para a constituição política da economia solidária, que surgiu por meio de organizações sociais e passou para instituições estatais.

1.2 Histórico e surgimento no Brasil

O estudo histórico da economia solidária remete à análise das práticas associativas e cooperativas ao longo do tempo. Podemos dizer, assim, que tais práticas ganharam espaço no último quarto do século XX, com a mudança no modelo de acumulação de capital, vinculado à crise em grande escala que atingiu o sistema do trabalho assalariado, o que gerou ondas de desemprego e insegurança econômica (GAIGER, 2013). Além disso, as bases da economia solidária provém historicamente das lutas do cooperativismo operário do século XIX, que surgiu em resistência à revolução industrial.

A experiência dos Pioneiros de Roschdale, em Manchester, Inglaterra, e o owenismo² constituem experiências que determinaram a formulação do modelo de gestão econômica cooperativa. Os princípios cooperativistas foram instituídos primeiramente pela Sociedade dos Pioneiros, em 1844 na Inglaterra, que buscou garantir tanto a autenticidade socialista quanto a

² Movimento que surgiu a partir das experiências desenvolvidas por Robert Owen (1771-1858) em 1799, considerado um socialista utópico, cujas ideias “se fundamentavam na crença de uma transformação gradativa e pacífica da sociedade, mediante a criação de projetos e experiências que teriam como finalidade a produção de relações humanas calcadas em valores de justiça e igualdade sociais” (CARNEIRO, 2012, p.60). No caso de Owen, ele estabeleceu em sua fábrica de New Larnack a redução da jornada de trabalho, a construção de casas e o aumento do salário para os operários e suas famílias.

viabilidade dos empreendimentos cooperativistas. Posteriormente, em 1895, foi criada a Aliança Cooperativista Internacional (ACI), que continuou o trabalho da Sociedade.

Paul Singer (2002) defende que a prática da Economia Solidária tem a mesma origem do cooperativismo, mas seu conceito é algo recentemente criado (BITEMAN, 2008). Segundo ele, a trajetória da Economia Solidária foi caracterizada, a princípio, pela iniciativa de empresários de proposta de forma de relação com o trabalhador baseada no auxílio e na proteção, o que marcou o surgimento de ideias cooperativistas e associativistas de organização, unindo questões econômicas e sociais. A integração entre cooperativismo e movimentos sindicais resultou em radicalização das ideias do movimento que surgia, que se opunha ao assalariamento em si - contra a lógica econômica vigente.

No Brasil, o cooperativismo teve origem com os imigrantes europeus, especialmente na região sudeste (Rio grande do Sul, São Paulo e Rio de Janeiro), em razão da situação de desamparo em que viviam. Segundo Pinho (2004 *apud* BITEMAN, 2008), práticas associativas e cooperativas remetem a 1530, quando havia movimentos messiânicos sebastianistas vindos de Portugal. Depois houve a República dos Palmares, de 1600 a 1695, organizada em torno da solidariedade e da democracia e constituída por 25 mil pessoas, ao norte do Rio São Francisco. Tais experiências foram seguidas de diversas outras em outros estados, ligadas a anseios de liberdade econômica e política.

A princípio predominavam as cooperativas de consumo, as primeiras registradas oficialmente, as de crédito e as agropecuárias. Nas décadas de 1950 e 1960, as cooperativas de consumo expandiram, junto com as cooperativas de crédito e serviço, concentradas no meio urbano. Já em 1960, o cooperativismo urbano estagnava, em razão do desestímulo legal, de crédito e de assistência técnica. Tal fato também se deu pelo desenvolvimento do modelo capitalista no século XX (GAIGER, 2013).

As cooperativas agropecuárias eram estimuladas pelo governo no contexto econômico rural formado com núcleos de imigrantes em razão da produtividade agrícola, decorrente do crescimento demográfico e para implementar as exportações. As demais cooperativas, por sua vez, não recebiam qualquer forma de incentivo estatal. Mesmo assim, em 1970, com a Lei Cooperativa (22.239/32), formulada com base nos modelos de Rochdale e Luzzatti, o número de agregações aumentou. O cooperativismo agrícola desenvolvido se adaptava, assim, aos objetivos à agroexportação, gerando um domínio de uma elite conservadora.

Dessa forma, o cooperativismo no meio rural não trouxe mudanças para o trabalho do campo, mas sim contribuiu para a concentração de propriedade e para a desconfiança com relação a esse modelo. No fim da década de 70, surgiu uma nova modalidade de cooperativa, a de trabalho, e se desenvolveu em 1980, como reação ao desemprego estrutural e à insolvência das empresas, também abrangendo formas de produção como fábricas recuperadas e autogestão operária. Essa modalidade recebeu críticas na década de 80 por flexibilizar as relações de trabalho, além de terceirizar serviços para diminuir custos de mão de obra. Foi apenas posteriormente que ela se aproximou ao discurso da economia solidária.

Atualmente, o cooperativismo brasileiro é heterogêneo no que tange a natureza e a escala de suas atividades, bem como a complexidade das organizações e os princípios de gestão e ideologias das cooperativas. Enquanto as grandes se orientem pela lucratividade do mercado, as periféricas urbanas, baseadas na igualdade e na participação, buscam a inserção socioeconômica da população. Fica claro, assim, que a cooperativa não possui caráter intrinsecamente revolucionário, mas sim contestatório ao sistema vigente pelo fato de representar uma alternativa a ele. Em razão dessa ambiguidade, devemos buscar seus efeitos por meio da observação da economia solidária (GAIGER, 2013).

As primeiras manifestações de organização econômica solidária em forma de cooperativa se deram de forma discreta, sem ainda serem denominadas cooperativas solidárias. Nos anos 90, na medida em que se desenvolvia em diversos espaços, em atividades de produção, de prestação de serviços, crédito e comercialização, ficava difícil negar a contraposição que representavam diante do perfil empresarial e do conservadorismo do cooperativismo tradicional. Uma das diferenças marcantes estava relacionada com o fato de as organizações solidárias serem destinadas, muitas vezes, à sustentação das atividades produtivas individuais ou familiares dos cooperados.

Fica claro que a economia solidária e o cooperativismo possuem aspectos em comum, mas não podem ser confundidos. Cooperativas autogestionárias, ou seja, compostas e geridas pelos mesmos trabalhadores, são tanto cooperativas quanto economia solidária, ou cooperativas solidárias. Já aquelas que são constituídas para terceirização e que geram precarização do trabalho e não buscam o bem-estar de seus componentes divergem essencialmente dos princípios da economia solidária. Na prática, para um empreendimento ser considerado solidário, o que importa é a sua organização interna, e não seu aspecto formal, como de microempresa, associação,

cooperativa etc. Como segundo a Lei do Cooperativismo, uma cooperativa deve ter no mínimo 20 associados, os empreendimentos solidários assumem diversos formatos jurídicos.

Gaiger (2013) destaca, assim, uma racionalidade peculiar dos empreendimentos solidários no geral, relacionando-a à eficiência econômica. Segundo ele, tal racionalidade seria marcada por: solidarismo, com aspectos de autogestão (democracia, participação dos sócios e autonomia do empreendimento) e de cooperação (mutualidade, socialização dos meios de produção, gratuidade do envolvimento social); empreendedorismo como eficiência (capacidade de operar economicamente, garantindo sobrevivência da empresa no presente sem a comprometer no futuro) e sustentabilidade (capacidade de gerar condições para seguir funcionando a médio e longo prazo, sem transferir custos de operação à sociedade).

A partir desses aspectos, percebeu-se que a economia solidária ganhou espaço e visibilidade no Brasil principalmente por meio de experiências cooperativistas diferenciadas, marcadas por aspectos peculiares em sua organização interna. O cooperativismo representa, entretanto, apenas uma maneira formal de expressão das ideias e princípios da economia solidária, cuja história de desenvolvimento nos auxilia a entender como a economia solidária surgiu e cresceu em tal contexto.

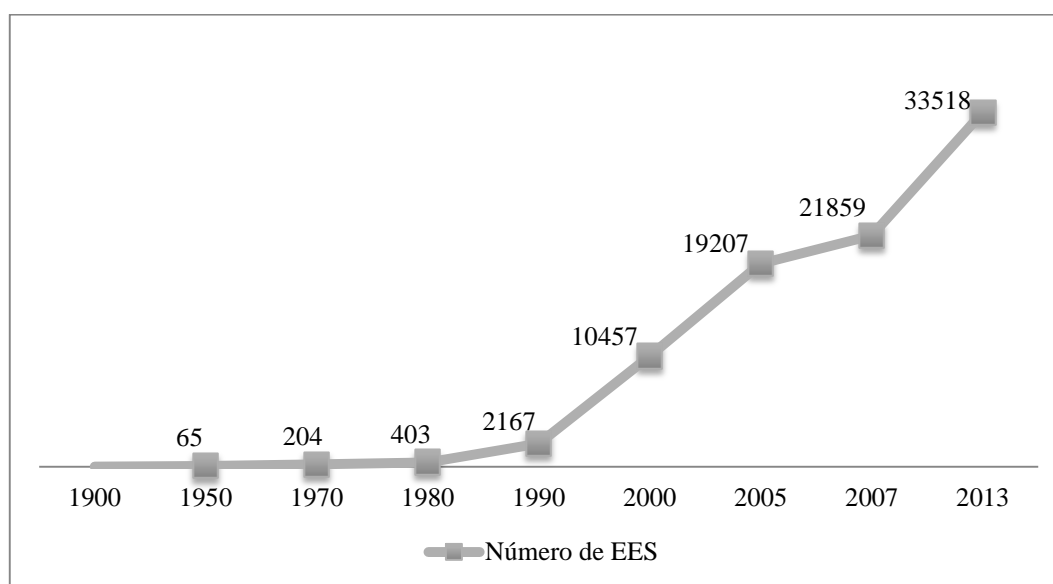
Pochman (2004), por exemplo, apresenta visão mais ampla ao afirmar que o desenvolvimento da economia solidária no Brasil se deu por meio da junção de dois movimentos específicos: o enorme excedente de mão de obra com resultados diferentes dos do ciclo de industrialização nacional, sendo eles o ineditismo do avanço na proletarianização da antiga classe operária industrial e no desaburguesamento da classe média, em que o excedente é de força de trabalho qualificada; e o movimento composto por militantes sociais críticos e engajados para construção de formas alternativas de organização social e laboral no Brasil, dispostos a construir alianças com segmentos excluídos da população.

Ainda para além de formas cooperativistas de organização, um grande número de experiências associativas organizadas pelos trabalhadores, no meio urbano e rural, em diversos contextos socioeconômicos - como as experiências em empresas falidas ou em crise, recuperadas pelos próprios trabalhadores, grupos ou associações comunitárias formais ou informais, grupos de finanças solidárias, entre outros – também constituíram o movimento da economia solidária que ganhava visibilidade a partir da década de 90 (SENAES/MTE, 2012).

Em termos quantitativos, temos que, no mapeamento completo mais recente, de 2010 a 2012, foram abarcados 11.663 empreendimentos solidários. Assim, desde 2004 foram identificados 33.518 Empreendimentos de Economia Solidária (EES)³, em todo território nacional. Um aspecto relevante deste mapeamento se refere aos 50% (5.811 EES) que foram criados depois de 2004, o que evidencia o dinamismo social e econômico da economia solidária, sem estar necessariamente vinculada a contextos de crise e desemprego que caracterizou seu surgimento (SIES, 2013).

A partir deste último mapeamento e de outros realizados anteriormente, pode-se desenvolver o **Gráfico 1**, com a evolução no número de empreendimentos desde 1900:

Gráfico 1 - Evolução da quantidade de EES em termos absolutos no Brasil (1990 a 2013).



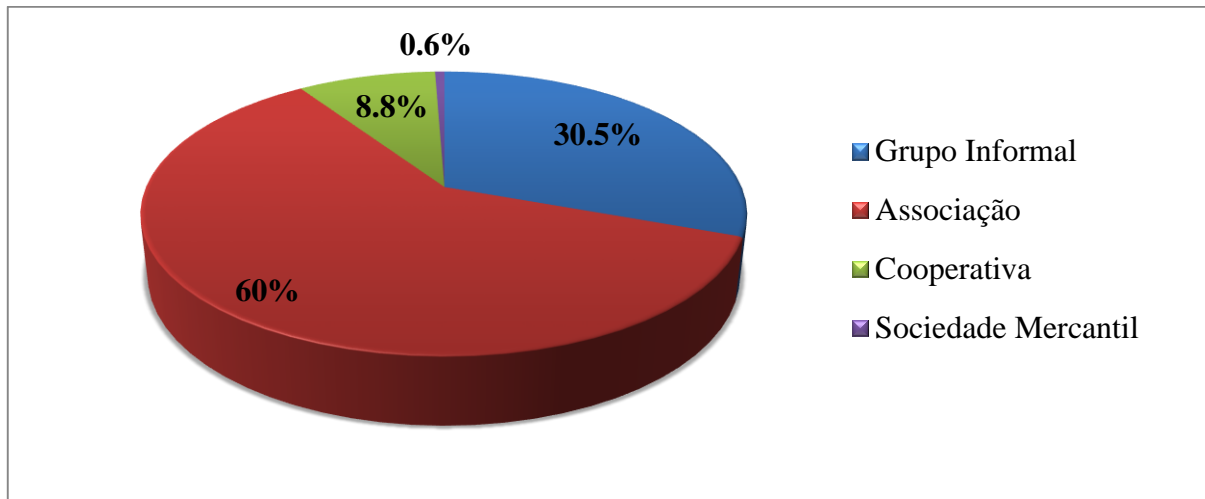
Fonte: Compilação de dados de SIES/SENAES, 2013 (elaboração da autora).

O mapeamento de 2013 evidenciou que os EES são, em sua maioria (60%), formalizados como associações – seguidas de grupos informais (30.5%) e, depois, por cooperativas (8,8%) e

³ Segundo o Atlas da Economia Solidária no Brasil 2005 (2006), “os Empreendimentos Econômicos Solidários compreendem as organizações: a) coletivas - organizações suprafamiliares, singulares e complexas, tais como: associações, cooperativas, empresas autogestionárias, grupos de produção, clubes de trocas, redes e centrais etc; b) cujos participantes ou sócios(as) são trabalhadores(as) dos meios urbano e rural que exercem coletivamente a gestão das atividades, assim como a alocação dos resultados; c) permanentes, incluindo os empreendimentos que estão em funcionamento e aqueles que estão em processo de implantação, com o grupo de participantes constituído e as atividades econômicas definidas; d) com diversos graus de formalização, prevalecendo a existência real sobre o registro legal e; e) que realizam atividades econômicas de produção de bens, de prestação de serviços, de fundos de crédito (cooperativas de crédito e os fundos rotativos populares), de comercialização (compra, venda e troca de insumos, produtos e serviços) e de consumo solidário.”

outras formas de organização (0,6%), como representado no **Gráfico 2**. Como estas abarcam diferentes formas organizacionais para além das cooperativas, fica evidente que a economia solidária, apesar de ter ganhado visibilidade por meio de cooperativas, hoje se desenvolve em outros moldes.

Gráfico 2 - ESS por forma de organização.



Fonte: Atlas da Economia Solidária 2013 (elaboração da autora).

Além disso, segundo Atlas de Economia Solidária de 2005, os empreendimentos mapeados apresentam forte caráter de territorialidade, e são voltados para o âmbito local. Isso ficou claro com os dados referentes à comercialização dos produtos e serviços dos EES, que se destinam predominantemente aos espaços locais. Os dados mostraram que 56% dos ESS afirmaram vender ou trocar produtos e serviços no comércio local comunitário e 50% em mercados ou comércios municipais, ou seja, mais da metade dos EES, nos dois casos. Além disso, apenas 7% dos EES disseram que o destino de seus produtos é o território nacional, enquanto 2% que realizam transações com outros países.

2 INSTITUCIONALIZAÇÃO

A partir do panorama apresentado na sessão anterior, tanto das origens e princípios da economia solidária como ideia, quanto seu desenvolvimento prático no Brasil, ganhando visibilidade por meio do cooperativismo autogestionário, iremos apresentar os aspectos institucionais do movimento da economia solidária, que desembocaram na criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), o primeiro passo tomado em rumo à articulação do movimento no âmbito federal. Serão apresentados, assim, aspectos teóricos para a análise do movimento social da economia solidária com ênfase na sua institucionalização. Em seguida, tal processo será estudado até a formação da Senaes e sua consolidação como instituição capaz de agir a favor no movimento que articulou sua criação, durante seus primeiros anos de atuação (2003 a 2006).

Com relação à análise teórica que segue, temos que a economia solidária é o *fenômeno* analisado no trabalho e constitui um movimento social, enquanto a Senaes, uma instituição, é o *objeto de estudo*⁴. Para observar uma instituição inserida em um movimento, considerada inclusive um dos atores constituintes do mesmo, irei apresentar a abordagem teórica que utilizarei tanto para a compreensão do movimento social, como para estudar a Secretaria e suas características de ação, que tem como eixo central a concepção de inseparabilidade da sociedade civil e do Estado. O desenvolvimento da *autoridade prática* pela Secretaria, a ser apresentado em seguida, dentro desse contexto teórico, ganha importância na análise do próprio movimento social, por representar sua expansão no âmbito político-institucional, devendo ser observado levando em consideração suas origens e princípios.

2.1 Movimentos sociais e instituições

A economia solidária, o fenômeno estudado no trabalho em questão, é um movimento social, ou seja, uma ação coletiva orientada para a mudança (MUNCK, 1997). Apesar da sua diversidade de interpretações e de seu caráter multidimensional, ela possui um eixo central: a concepção de economia que difere do capitalismo hegemônico, com base em uma concepção de

⁴ Aqui os grifos dizem respeito a palavras consideradas chave para a compreensão do texto pela autora.

justiça baseada na igualdade, na qualidade de vida, na solidariedade, entre outros. O movimento busca, então, mudanças a partir de tal ideia, tanto no âmbito cultural e ambiental, como no político e no social por meio da disseminação de suas práticas. O estudo relativo à economia solidária deve estar relacionado, assim, ao estudo dos movimentos sociais.

Os estudos sobre movimentos sociais abrem espaço para abstrações teóricas diversificadas, e que se estendem para discussões amplas sobre a relação sobre sociedade civil e Estado. Angela Alonso (2009) apresenta três “famílias de teorias” dos movimentos sociais que surgiram a partir de 1960, quando mobilizações sociais ressurgiram, sendo organizadas por grupos diversos como jovens, mulheres, estudantes - sobretudo da classe média - cujas demandas eram *pós-materiais* (Inglehart, 1971 *apud* ALONSO, 2009, p.51), relacionadas à qualidade de vida, afirmação da diversidade, entre outros. Tais “movimentos” deveriam ser explicados para além da dicotomia teórica do século XX entre funcionalismo e marxismo (ALONSO, 2009).

A primeira família teórica diz respeito à Teoria de Mobilização de Recursos (TMR) defendida sobretudo por McCarthy e Zald (1977), que explicava a ação coletiva com base na racionalidade, enfocando o processo de mobilização, e negando relevo a ideologias e valores. Assim, os movimentos sociais surgiriam de ações racionais, ou seja, por meio da avaliação individual estratégica dos custos e benefícios da participação, pensamento influenciado pela concepção de Mancur Olson de cálculo estratégico (Zald e McCarthy, 1977). Na TMR, restou à cultura lugar residual, ao mesmo tempo em que se pressupôs o ator individual, deixando de lado a questão da construção da identidade coletiva. Como o enfoque da TMR é conjuntural, não se vincula o movimento a macroestruturas (ALONSO, 2009, p. 53).

As duas outras correntes teóricas, a Teoria do Processo Político (TPP) e a Teoria dos Novos Movimentos Sociais (TNMS), surgem em contraponto às explicações economicistas e deterministas da ação coletiva, buscando um enquadramento macro-histórico do fenômeno, com a inclusão de dos aspectos de política e de cultura. A TPP, cujos principais defensores são Charles Tilly e Sidney Tarrow, diz respeito à mobilização política, que dependeria sobretudo do que eles chamam de “estrutura de oportunidade política” (EOP), ou seja, das “dimensões formais e informais do ambiente político” (ALONSO, 2009, p.55). Segundo tal perspectiva, a mobilização é baseada no conflito entre uma parte que ocupa o Estado e outra que fala pela sociedade, sendo que os atores podem mudar de uma ocupação para outra. Dessa forma, a perspectiva de conflito da TPP exige uma análise que sobrepassasse as definições “coesas e monolíticas” da “sociedade” e “Estado”

(*Idem*, p.56). Como exemplo, Tilly (1993 *apud* ALONSO, 2009) propõe uma definição de movimento social com base na oposição entre “detentores do poder”, com acesso ao governo, e “desafiantes”, que buscam influenciar o governo para realizar suas demandas.

Apesar da tentativa da TPP de incluir de aspectos culturais na análise, uma interpretação cultural dos movimentos sociais foi feita efetivamente pela primeira vez pela a TNMS (*Idem*, p.59). Tal teoria é defendida sobretudo por Touraine, Habermas e Melucci, sendo que cada um observa de maneira diferente a especificidade dos movimentos sociais da segunda metade do século XX. De forma semelhante, os três autores defendem que uma mudança no nível macrosocial teria gerado uma nova forma de dominação, de cunho eminentemente cultural – pela técnica e pela ciência –, que teria resultado em mudanças nas subjetividades e uma nova zona de conflito. Com mudanças nas reivindicações, que passaram a ser voltadas à questões do cotidiano, a vida privada se politizava, dando espaço para movimentos simbólicos e identitários (*Idem*, p.67). Adquire importância, assim, o desenvolvimento de uma identidade coletiva⁵.

Segundo Touraine, os “Novos Movimentos Sociais” eram vinculados a diversos grupos marginalizados do padrão sociocultural predominante, constituindo agentes de pressão social portadores de um projeto cultural, que não objetivavam enfrentar ou conquistar o Estado. O autor apresenta, assim, uma concepção de sociedade civil “como apartada do Estado e do mercado, e no qual a inovação social poderia se configurar” (*Idem*, p. 61).

De forma semelhante e mais sintética, Abers e Von Bülow (2011) defendem que há duas vertentes predominantes na análise dos movimentos sociais. A primeira é a da sociedade civil como arena fora do Estado e fora do mercado, autolimitada e autônoma, que abarca uma multiplicidade de atores e organizações ao redor da luta comum por um espaço de liberdade comunicativa, em que problemas sociais são tematizados, e onde há produção de opinião pública. Segundo elas, tal visão que idealiza a sociedade civil e exclui organizações cívicas fundamentais para a democracia. A outra é a abordagem que dá ênfase ao conflito, ou ao processo político, definido como uma interação entre atores que fazem pedidos que afetam os interesses do governo. Já esta reduziria a análise do papel do Estado por excluir movimentos que não o têm como interlocutor, bem como formas importantes de ação coletivas não conflituosas, e por presumir que os movimentos são inerentemente distintos do Estado.

⁵ Considero conceito de identidade de Della Porta e Diani: “Identidade é o processo por meio do qual indivíduos e atores coletivos, em interação com outros atores sociais, atribuem um significado específico a seus tratamentos, suas experiências de vida e aos sistemas de relações sociais em que estão inseridos” (Della Porta e Diani, 2006, p.92)

Como se pode ver, as correntes de estudo dos movimentos sociais apresentadas partem de concepções rígidas das relações Estado-sociedade, baseadas sobretudo na ideia de separação e de conflito. Entretanto, na literatura mais recente sobre movimentos sociais, vê-se que há esforços para observar as lacunas nas linhas de estudo clássicas diante da complexidade real que os movimentos sociais encaram em diferentes contextos, propondo que os movimentos sociais devem ser tratados para além das concepções de sociedade civil fora do Estado, assim como para além do paradigma do conflito. Tais abordagens buscam formas de observação que ampliem o conceito de sociedade civil, e sua consequente relação com o Estado.

As autoras Abers e Von Bülow (2011), por exemplo, a partir das limitações por elas identificadas, propõem a abordagem por meio de *redes* no estudo de movimentos sociais, para que se compreenda as diversas formas de interação entre ativistas de movimentos sociais, dentro e fora do Estado. Essa forma de análise pode ser útil para a compreensão das mudanças na dinâmica interna da ação coletiva, por meio da observação dos vínculos entre organizações e indivíduos que compartilham valores e formas de ação, baseados em colaboração; vínculos esses que podem cruzar as fronteiras entre sociedade e Estado. Tal abordagem busca mapear e analisar redes que conectam atores de movimentos sociais e atores estatais, bem como os impactos dessa interação ao longo do tempo, tanto no Estado quanto nos movimentos sociais.

A abordagem das redes, ao contrapor as concepções de sociedade civil que servem de base para as análises clássicas de movimentos sociais, abre espaço para a observação do conceito de sociedade civil levado em consideração no trabalho, sendo ele desenvolvido por Nogueira (2003), que discute o conceito com base no parâmetro gramsciano. Nogueira contrapõe as duas vertentes apresentadas de forma semelhante por Abers e Von Bülow (2011) – que ele chama de sociedade civil social (autônoma) e sociedade civil liberalista (comandada pelo mercado) –, enfatizando a *heterogeneidade* da sociedade civil, que “não é uma extensão mecânica da cidadania política ou da vida democrática” (NOGUEIRA, 2003, p.195), mas sim um território de interesses que se contrapõem. Ele chama atenção para a incivilidade de uma sociedade liberada do Estado, sem uma instância que contrabalanceie as desigualdades.

Assim, Nogueira busca uma revisitação ao conceito gramsciano de sociedade civil, que vinha entender as transformações das sociedades de capitalismo desenvolvido, por meio da observação desta como organizadora dos interesses de classe, que os cimentaria para projetá-los

em ação hegemônica⁶. Assim, o Estado seria formado pelo somatório da sociedade política e da sociedade civil (ESTADO=SP+SC); ele seria uma combinação de coerção e consenso, sendo a sociedade e o Estado formadores de uma unidade. A sociedade civil político-estatal seria, então, comandada pela política, onde a luta social e a institucional caminham juntas.

Tendo a mesma preocupação com as concepções anti-institucionais, aplicadas aos movimentos sociais, Munck (1997) propõe uma união de elementos para que fosse possível abarcar as dimensões básicas dos movimentos. Segundo ele, três dimensões são essenciais para a análise de um movimento social: a formação do ator, a coordenação social e a estratégia política. Ele chama a atenção para a lacuna, vinculada à estratégia política, presente nas correntes teóricas com relação à promoção de mudanças por meio da participação na arena político-institucional pelos movimentos sociais.

Como se pôde observar, a literatura dos movimentos sociais tem buscado inserir as *instituições* na análise de seus objetos, já que se constatou a extrema importância de se levar em consideração a fluidez da relação entre as instituições estatais e os atores da sociedade civil, ou até mesmo da própria inseparabilidade de ambos, para a real compreensão das dinâmicas das mobilizações sociais. Veremos a seguir que tal constatação deriva não só de um desenvolvimento teórico por si só, mas também de análises empíricas de um contexto histórico específico de redemocratização, marcada pela maior inserção de organizações e atores sociais nas esferas de governo e, conseqüentemente, de suas demandas.

2.3 Relações entre sociedade civil e Estado

No Brasil, depois do período que se denominou de redemocratização pós-regime ditatorial, e sobretudo nos mandatos de Luis Inácio Lula da Silva (2003 a 2010), a composição do governo e das esferas de decisão mudou. Conforme um estudo de Maria Celina D'Araujo (2009 apud Abers; Serafim; Tatagiba, 2011), nesse período constatou-se que, pela primeira vez na história, atores sindicais fizeram parte de altos níveis de governo, sobretudo devido ao partido político do então presidente ser o dos Trabalhadores (PT). Segundo ela, 26% dos ministros eram de união trabalhista

⁶ Nogueira (2003) conceitua hegemonia como a capacidade de um grupo de dirigir eticamente, de estabelecer um campo de liderança. Gramsci enfatizava a superação política das organizações, que seria a passagem do econômico para o ético-político.

e 43% da administração pública participava de alguma forma de movimento social no primeiro mandato do presidente Lula. No segundo, tais números correspondiam a 16% e 45%, respectivamente. Tais números possibilitam a análise da gestão pública do período como um momento em que a representação de diferentes interesses sociais no Estado era mais ampla.

Vale ressaltar, ainda, que a luta pela incorporação institucional de movimentos sociais constituiu, desde o princípio, o processo de redemocratização brasileiro, ainda que a maior parte deles possuísse forte viés anti-institucional. Dessa forma, houve experiências de inovação institucional para criação de canais de participação social desde 1980, que se disseminaram nas décadas de 1990 e 2000. Ainda nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), as propostas de reformas do Estado apresentavam a participação social e o envolvimento da sociedade civil na implementação das políticas públicas como centrais (Bresser Pereira, 1999 *apud* SILVA e OLIVEIRA, 2011).

A presença de ativistas de uniões trabalhistas no governo garante maior acesso dos movimentos sociais ao processo decisório, gerando maior possibilidade de influência na elaboração de políticas e na aprovação de leis. Dessa forma, constitui-se uma *burocracia ativista*, ou seja, entidades governamentais transformadas em espaços militantes para realização de demandas anteriormente feitas pela sociedade. Tais aspectos permitem uma análise mais abrangente das relações entre sociedade civil e Estado, que remete ao conceito de repertório de confronto apresentado por Tilly (1995). Segundo ele, repertórios de confronto são formas por meio das quais as pessoas agem para satisfazerem vontades compartilhadas. Eles ajudam a compreender os acontecimentos, pois consiste em conjunto de rotinas e opções disponíveis para ação coletiva (Tarrow, 2009).

A partir de tal conceito, Abers, Serafim e Tatagiba (2011) adotam o termo “repertório de interação” para se referir a um leque de interações entre sociedade civil e Estado que abarcam, também, relações de colaboração, desconsiderando o pressuposto de relação conflituosa entre eles. Elas consideram importante, assim, o estudo das ligações dos movimentos com o Estado, e como elas são utilizadas para atingir seus objetivos, traçando um paralelo com os estudos sobre gestão participativa. Dentre os tipos de repertórios apresentados por elas estão a participação institucionalizada; os protestos e ação direta; política de proximidade, em que o que conta é a pessoa ou o ator localizado no campo relacional, dotado de distinção e prestígio; e ocupação de espaços na burocracia.

O argumento central das autoras diz respeito à origem histórica e aos diferentes significados políticos das instituições participativas, que, segundo elas, dependem da tradição de interação. Ou seja, os atores combinariam rotinas de interação aprendidas historicamente para construção de novas. Assim, a institucionalização de arenas participativas deve ser vista como um reflexo da maturidade e da complexidade dos movimentos sociais contemporâneos no Brasil, bem como da presença de aliados e membros dos movimentos em agências governamentais. Esse argumento nos ajuda a entender os repertórios de interação desenvolvidos pela Senaes, em razão de sua origem social.

Com base no caso específico dos movimentos sociais, o argumento desenvolvido por Banaszak (2005 *apud* SILVA e OLIVEIRA, 2011) contribui para maior compreensão das relações entre economia solidária e Estado. A autora defende que o correto seria pensar as relações entre sociedade civil e Estado em um continuum de inclusão, que iria de um polo de exclusão legal completa ao polo oposto de inclusão completa.

Os dois polos da análise seriam: de um lado situações de externalidades frente ao Estado, em que os movimentos sociais estão excluídos dos processos e mecanismos que dão acesso a atores e instituições político-administrativas; de outro, estariam os casos em que os movimentos teriam acesso aos atores e instituições como membros do ciclo de políticas públicas. Banaszak (2005) ainda apresenta o que ela denomina de interseção Estado-movimento, ou seja, a situação em que o movimento:

Pode compartilhar membros com o Estado. O compartilhamento ocorre porque Estados, como conjuntos de instituições, podem ter membros que são também ativistas de movimentos através da participação em organizações de movimentos sociais, como “contribuintes ocasionais” ou ainda participando em “atividades espontâneas e não organizadas” (...). Eu denomino este compartilhamento de intersecção Estado-Movimento. Além disto, eu defendo que o alcance, localização e contexto histórico desta intersecção Estado-Movimento influencia o desenvolvimento, as estratégias e os resultados do movimento (BANASZAK, 2005 *apud* SILVA e OLIVEIRA, 2011, p.93).

No caso da economia solidária no Brasil, a relação entre seus atores sociais e os estatais se desenvolveu junto com o próprio movimento. Desde o princípio, a presença de agentes de governo pôde ser percebida, principalmente no âmbito regional com a participação de gestores municipais e estaduais nas organizações de economia solidária - que posteriormente constituíram

a Rede Brasileira de Gestores de Economia Solidária (Rede de Gestores)⁷. Além disso, a busca de inserção na agenda política de governo para a criação de uma entidade estatal voltada ao movimento esteve na pauta de ação das organizações de economia solidária desde o princípio das mobilizações⁸. Tal fenômeno fica ainda mais claro quando a Senaes foi criada e seus cargos de direção nomeados, visto que todos eles foram compostos por atores militantes do movimento social da economia solidária, aspecto que será detalhado a frente.

Assim, vemos que, mais do que inclusão, o continuum de Banaszak entre inclusão e exclusão fez parte de todo o processo de desenvolvimento da economia solidária no Brasil. Mais do que ter ativistas dentro da Secretaria Nacional, ela é a própria expressão do ativismo como um objetivo do movimento. De um movimento que engloba estruturas econômicas baseadas nos princípios anti-hegemônicos como o de solidariedade, autogestão e cooperação, divergentes dos predominantes no sistema capitalista, como explicado no **Capítulo 1**, era de se esperar que buscaria atingir seus objetivos e se desenvolveria a parte do Estado, e não em busca de uma aproximação com o mesmo. Cabe tentar entender, diante de dessa constatação, os possíveis motivos pelos quais os movimentos buscariam a institucionalização.

Uma explicação possível para o tal fato é apresentada Young (2000), que discorre sobre o princípio de *justiça social*. Segundo a autora, a justiça social se basearia em dois valores ideais: o auto-desenvolvimento e a auto-determinação dos cidadãos, sendo eles contrapostos, respectivamente, aos tipos gerais de injustiça: opressão e dominação (YOUNG, 2000, p.31). O *auto-desenvolvimento* está vinculado à capacidade de relacionar-se com o mundo e crescer. Ele envolve ter acesso a necessidades básicas, como comida, abrigo, cuidado com saúde, entre outros. Já a *auto-determinação* consiste na capacidade que uma pessoa tem de participar na determinação de suas ações, bem como das condições em que elas ocorrem.

Em sua análise, Young, ao estudar a sociedade civil e seus valores, foca em suas limitações para a promoção da justiça social, quando isolada do Estado. A autora defende que os valores da sociedade civil dizem respeito especificamente ao fato de suas atividades serem voluntárias,

⁷ “A Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária, constituída em 2003 com 36 administrações, informou que, em novembro de 2006, congregava 81 administrações, sendo 74 municipais e sete estaduais; e que, em agosto de 2007, reunia 87 administrações, sendo 80 municipais e sete estaduais.” (BITELMAN, 2008)

⁸ Munck classificaria a economia solidária como um *movimento social politicamente orientado*: vínculo coerente entre meios e fins, mas, em vez de restringir sua arena de atuação à sociedade civil, ele atua dentro e a partir de sua esfera social de origem. Embora não se defina integralmente pela ação política (Touraine, 1977, p. 367), defende a orientação para a mudança, “convertendo uma mobilização social em poder político” (Offe, 1991, p. 883) (MUNK, 1997)

diversificadas, plurais, normalmente baseadas no local e relativamente descoordenadas entre si; atributos estes que permitiriam o desenvolvimento de sua *auto-determinação*, mas não de seu auto-desenvolvimento de maneira efetiva.

Por outro lado, as atribuições das instituições estatais são praticamente o contrário das da sociedade civil, em razão de seu caráter centralizador, com regras e procedimentos formais, regulamentações burocráticas, entre outros. Diante da visão teórica de Young, em razão de tais valores, as instituições estatais seriam capazes de promover a justiça social pelo *auto-desenvolvimento*, que não depende simplesmente da distribuição de bens materiais, mas também requer intervenção positiva do Estado para regular e direcionar a atividade econômica.

Como atividades econômicas de lucro ou orientadas pelo mercado impedem o auto-desenvolvimento dos atores da sociedade, os cidadãos deveriam contar com as instituições do Estado para tomar medidas para minar a opressão e promover justiça. Young defende que, para a sustentação do auto-desenvolvimento dos cidadãos, com garantia de investimentos em bens, infraestrutura, educação etc, é necessária a capacidade de tomada de decisão, de ação coordenada e de mobilização de recursos, típica do Estado. Apesar disso, Young chama a atenção para ameaça gerada pelo Estado à liberdade e à auto-determinação da sociedade, motivo pelo qual deveria haver, para a justiça social, uma limitação mútua entre Estado, economia e sociedade civil (YOUNG, 2000, p.186).

A partir da breve apresentação das limitações da sociedade civil desenvolvida por Young, conclui-se que a interação entre sociedade civil e Estado diz respeito à promoção da justiça social, que não se dá de forma plena sem que tal relação ocorra. Os movimentos sociais buscariam, então, aproximação com o Estado para que, para além de sua auto-determinação, ele pudesse promover seu auto-desenvolvimento, ou seu crescimento. Com relação ao movimento de economia solidária, sua institucionalização seguiria o mesmo raciocínio, ou seja, ele se desenvolveu desde o princípio com a intenção de promover a justiça social de forma ampla, de forma que a interação restrita à esfera da sociedade não seria capaz de promover.

Desta forma, o objeto de estudo do trabalho, a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), a instituição central para a articulação das ideias da economia solidária dentro do Estado, constitui um exemplo claro de relação ampliada entre sociedade civil e Estado que deve ser estudado mais minuciosamente. Nos interessa estudar sua criação, e também sua inserção no âmbito estatal como instituição legítima para o desenvolvimento de ações voltadas às demandas

do movimento. Para tal fim, iremos apresentar a literatura referente ao estudo das mudanças institucionais e do desenvolvimento de capacidades de ação dentro da esfera do governo que iremos utilizar com o intuito de estudar tais aspectos.

2.2 Instituições: mudança institucional e autoridade prática

Depois de apresentado o contexto teórico utilizado das relações entre sociedade civil e Estado, cheguei ao *objeto de estudo*: a Secretaria Nacional de Economia Solidária. A análise central da pesquisa diz respeito, então, a um instituição inserida em um movimento social amplo. Defendo que, da mesma forma que observei que os movimentos sociais recentes vêm sendo considerados a partir de concepções amplas de sociedade civil e de Estado, como a *sociedade civil político-estatal*, as instituições também devem ter seus estudos adequados a tal contexto teórico. No caso da Senaes, o fato de ela ter sido criada representa, por si só, uma vitória dos atores sociais e estatais que participavam do movimento político de ES. Dessa forma, ela não pode ser examinada como um ente estatal isolado, e as ações por elas desenvolvidas devem ser entendidas como representativas das vontades de atores pertencentes tanto ao Estado como à sociedade. Apresentaremos então o conceito de *autoridade prática*, cujo desenvolvimento pela Senaes configura a análise empírica do presente trabalho.

Instituições são comumente entendidas pela Ciência Política como regras, normas e procedimentos formais ou informais que reduzem a incerteza no relacionamento humano, que resultam do desenvolvimento de rotinas, padrões e formas de lidar com problemas por meio de organizações que possuem recursos e autoridade, sendo elas objeto de estudo da corrente teórica neoinstitucionalista. Essa visão dificulta a imaginação de como se agia antes de se criarem instituições para um dado problema, ou ainda a tentativa de compreensão de como se deu a construção das mesmas, ou seja, como uma organização adquire os recursos e a autoridade necessárias para a ação⁹.

Para outros fins de estudo, uma instituição também pode ser compreendida como “forma comumente aceita de se fazer as coisas” (ABERS; KECK, 2013, p.3), percepção que permite que busquemos entender como determinadas ideias passam a ser aceitas, e a pensar instituições como produtos históricos. De forma ainda mais ampla, ela contribui para a compreensão das instituições

⁹ Informações retiradas de apresentação oral feita por Paulo Calmon, em 2013.

como forma com que as pessoas agem no mundo. Para o presente trabalho, tal concepção permite analisar a instituição Senaes como uma conquista do movimento social da economia solidária, ou seja, a consolidação de suas ideias como ideias “aceitas”. Será preciso estudar, ainda, como tal conquista pode ser efetiva, ou seja, quais as formas de ação que serão desenvolvidas por ela.

Com base nessa concepção de instituição, Abers e Keck (2013) buscam entender as mudanças institucionais com foco nas formas com que os atores agem com a intenção de alterar as instituições para a elaboração e implementação de novas políticas. As autoras desenvolvem um estudo centralizado, assim, em aspectos práticos do processo de criação de novas organizações e, ao mesmo tempo, de desenvolvimento de novas capacidades e de reconhecimento público. Portanto, iremos apresentar pontos relevantes do estudo de Abers e Keck (2013) que foram julgados úteis para a análise do objeto de estudo do trabalho, a Senaes, sem pretensão de exaurir a temática, nem abordar todas as ideias apresentadas pelas autoras.

Primeiramente, Abers e Keck argumentam que a construção de instituição é um processo relacional que ocorre por meio da ação humana e envolve atividades diversificadas. Dentre elas estão a criação e disseminação de ideias, o esforço para elaboração de desenhos legais, a experimentação de novas soluções para problemas, o acúmulo de capacidades organizacionais e técnicas, e a construção de redes de apoio para implementação de tais ideias e leis. A criação de instituição requer, dessa forma, a abertura de espaço para novas organizações e funções, que ocorrem em um *entrelaçamento*¹⁰ organizacional complexo preexistente.

Para além da criação da instituição, sua ativação depende do desenvolvimento do que Abers e Keck chamam de *autoridade prática*:

O tipo de poder prático gerado quando atores específicos (indivíduos ou organizações) desenvolvem capacidades e ganham reconhecimento em determinada área política, permitindo que eles influenciem o comportamento de outros atores. (ABERS, KECK, 2013, p.2, tradução livre)¹¹

¹⁰ Termo em inglês: “Entanglement”. Segundo as autoras Abers e Keck, tal contexto é marcado pela dificuldade de implementação completa de reformas, típica dos sistemas federalistas. Nele, as interações complexas entre múltiplas organizações governamentais e não governamentais, ou seja, a existência de interconexões, significa que a resolução de problemas pode ser frustrada pela ação de outros de formas inesperadas. Por outro lado, elas defendem que o entrelaçamento institucional permite mais mudanças criativas e inovação do que modelos institucionais uniformes e hierárquicos. (p.21)

¹¹ Do original: *The kind of power-in-practice generated when particular actors (individuals or organizations) develop capabilities and win recognition within a particular policy area, enabling them to influence the behavior of other actors.*

A autoridade a que as autoras se referem não é fixa, logo pode ser passada de organização para organização. Além disso, a criação dessa autoridade não significa retirar autoridade de outra organização, visto que ela possui caráter generativo, e inclui, também, a criação de capacidades de se realizar atividades nunca desenvolvidas anteriormente.

Com relação aos meios pelos quais uma organização não governamental e instituições estatais podem adquirir autoridade prática, as autoras afirmam que eles podem ser tanto institucionais, quanto relacionais - ganhando respeito social, coordenando com outras organizações, adquirindo capacidades técnicas ou até mesmo obtendo recursos privados. Além disso, é necessária a busca de pessoas que sejam comprometidas com a mudança proposta pela nova instituição. Para tal, é preciso que se desenvolva uma compreensão conceitual de sua lógica, e um comprometimento com a nova visão, e, ainda, que obtenham capacidades relevantes para sua realização (Suchman, 2011 *apud* ABERS, KECK, 2013).

Esse ponto de análise permite uma associação com a questão da identidade coletiva típica da análise de movimentos social já apresentada, que se insere na análise institucional. A partir de tal ideia se desenvolve a teoria de gestão que leva em consideração as crenças e os valores dos atores estatais, como a de subsistemas¹², paradigmas e regimes político-administrativos. Sob tal teoria, chamo atenção ao conceito de *coalizão de advocacia*, que segundo Sabatier e Jenkins-Smith (1993) consiste em:

Atores de uma variedade de instituições públicas e privadas em todos os níveis de governo que compartilham de um conjunto de crenças básicas (objetivos políticos mais percepções causais e outras) e que procuram manipular as regras, os orçamentos e o pessoal das instituições governamentais, com o fim de atingir esses objetivos ao longo do tempo (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993b *apud* Howlett, Ramesh e Perl, 2013, p. 93)

Pode-se traçar um paralelo entre a coalizão de advocacia e a autoridade prática de Abers e Kecks com base no aspecto do compartilhamento das ideias e crenças por parte de atores estatais, em busca de determinados objetivos políticos. Entretanto, a concepção de autoridade prática enfoca sobretudo o desenvolvimento das próprias ideias e crenças que os unem, bem como das capacidades de “manipulação” das regras institucionais necessária para a conquista dos objetivos do grupo. Segundo as autoras, capacidade e reconhecimento são interdependentes, ou seja, para

¹² Considera-se que um subsistema político administrativo é constituído pelos atores e instituições que se encontram em cada um dos setores ou das áreas de problema dentro de um universo de política pública (Howlett, Ramesh e Perl, 2013, p. 94).

que desenvolva a autoridade prática, ou para que uma instituição consiga influenciar o comportamento de outros atores, é preciso que estes a reconheçam. Inversamente, reconhecimento é normalmente necessário para a construção de capacidades: atores institucionais precisam acreditar que a liderança tem ideias e/ou o potencial para resolver um problema.

Por trás da concepção de autoridade prática e dos meios de obtê-la, esconde-se o fenômeno que a fundamenta, que é o de *mudança institucional*. De forma sintética, tal fenômeno é abordado por institucionalistas históricos com enfoque nos obstáculos enfrentados ou pelos resultados de *feedbacks* positivos e de *path dependence*, enquanto segundo a teoria racional ela deriva de escolhas feitas com base na construção, ao longo prazo, de recursos políticos. Ambas abordagens não observam a construção das ideias e das opções para a escolha em si, nem buscam entender a ação dos atores quando eles querem gerar mudanças institucionais, suas estratégias, interpretações e interesses.

Diante disso, as autoras Abers e Keck enfocam sua análise no processo em que as ideias que influenciam as políticas são construídas e reconstruídas. Elas argumentam que a construção de ideias perdura seu processo de difusão. Defendem que ideias políticas surgem de uma combinação de debates, lutas políticas e experimentos práticos em determinadas localidades. Entretanto, boas ideias não são suficientes se elas não se traduzirem em recursos materiais e em relações por meio dos quais atores as transformem em organizações ativas, atividades complexas e decisões executáveis. Cabe entender, assim, como os atores obtêm os recursos para traduzir tais ideias em ações, também chamadas de *práticas de construção institucional* (*institution-building practices*) (ABERS e KECK, 2013, p.9).

As autoras apresentam dois tipos gerais de práticas de construção institucional: a *articulação* com outros atores e a *experimentação* de resoluções concretas de problemas, sem deixar de considerar a importância do componente do imprevisto no processo. A articulação se dá por meio da conexão de atores por meio de suas redes, usando delas para desenvolver ideias. Já a experimentação envolve a combinação e a utilização de ideias, recursos e relacionamentos. Caso se obtenha sucesso na aplicação delas, tais práticas interrelacionadas desenvolvem as capacidades e geram reconhecimento da instituição perante outras, o que contribui para autoridade prática.

Diante da situação de complexidade do contexto político-organizacional, as autoras defendem que os atores agem de formas análogas, por meio de que elas chamam de *rota pelo*

*entrelaçamento*¹³ (tradução livre). Elas são duas e podem ser tomadas simultaneamente. Na primeira, os atores buscam espaços de ação em vácuos em redes de poder, onde eles podem construir capacidades e reconhecimento em pequena escala, ou seja, por meio da experimentação prática onde a competição por autoridade não é forte, podendo desenvolver o que se chama de resultados intermediários. Na segunda rota, os atores apostam em resultados não lineares, engajando-se criativamente em diferentes arenas e escalas de ação ao mesmo tempo (ABERS e KECK, 2013, p.23).

Tendo como base os aspectos apresentados sinteticamente sobre mudança institucional e autoridade prática, iremos estudar a Senaes e as maneiras com que buscou o reconhecimento e desenvolveu sua capacidade de ação nos seus três primeiros anos de existência (2003 a 2006), na tentativa de caracterizar a *rota* por ela utilizada, chamando atenção para a quebra de paradigma de políticas de trabalho que ela representa, e considerando características que podem decorrer de sua relação com o movimento social de economia solidária. Para tal fim, serão primeiramente elencados os atores (organizações e indivíduos) que foram centrais para a articulação da criação da secretaria. Em seguida, serão observados os processos por meio dos quais tais atores garantiam que as ideias do movimento, os recursos e as relações foram mobilizadas para produzir novas capacidades e reconhecimento (interno e externo ao Estado).

¹³ Do inglês *routes through entanglement*.

3 A SECRETARIA

Economia Solidária: “o conjunto de atividades econômicas – de produção, distribuição, consumo, poupança e crédito – organizadas e realizadas solidariamente por trabalhadores e trabalhadoras sob a forma coletiva e autogestionária”¹⁴

A Secretaria Nacional de Economia Solidária foi criada no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), no ano de 2003. Conforme consta no site oficial da Senaes¹⁵, sua criação seria resultado da proposição da sociedade civil e da decisão do presidente Lula. Ao investigar mais a fundo tal fenômeno, esta pesquisa evidencia que a versão oficial não representa a complexidade do processo, que foi influenciado por diversos outros fatores. Por ter sido inserida no MTE, as políticas da Senaes se enquadraram na temática da promoção de trabalho e renda, além de ser voltada à inclusão social, e ao comércio justo e solidário. A sua inclusão em tal ministério significou uma mudança significativa nas políticas por ele promovidas, que deixaram de ser restritas à promoção do trabalho assalariado.

Este ano, a Senaes completa 10 (dez) anos de atuação e de constante esforço para que as políticas de economia solidária se tornem fixas na esfera governamental, ou seja, para que sejam consideradas uma política de Estado. Iremos apresentar nesta sessão o processo que levou a criação da Senaes e as suas primeiras ações no âmbito governamental. Como fonte, utilizei amplamente de um profundo estudo desenvolvido por Gabriela Cunha em sua tese de doutorado, em 2012, um relatório realizado pela Senaes quando completou 8 (oito) anos de gestão, e uma entrevista semiestruturada realizada com Valmor Schichet, atual diretor do Departamento de Estudos e Divulgação (DED) da Senaes.

3.1 Atores: a construção de uma ideia

Os atores que participaram do processo de criação de Senaes, sendo eles tanto estatais como organizados na sociedade civil, são elementos essenciais para a análise da secretaria, não só no processo de sua criação, como na sua atuação como instituição gestora de políticas públicas relacionadas à economia solidária. Eles são responsáveis para constituição do primeiro passo no sentido da obtenção da *autoridade prática: a construção da ideia*. Iremos apresentar, assim, os

¹⁴ Atlas da Economia Solidária no Brasil 2005, 2006, p. 11.

¹⁵ <http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/apresentacao-1.htm>. Acesso em 05/11/2013.

principais atores (organizações e indivíduos) envolvidos no movimento social em estudo, e em que estruturas eles se inseriram ao longo do tempo, durante a institucionalização do movimento.

Como visto no **Capítulo 1**, a articulação de atores da economia solidária se iniciou no Brasil a partir de 1990, sendo que até 1980 diferentes formas econômicas solidárias de desenvolveram de forma relativamente independente, com histórico na organização de trabalhadores do campo e das cidades, ou ainda com apoio da Igreja Católica, de sindicatos, de projetos universitários ou ONGs (CUNHA, 2012).

Depois de 1990, o nível de organização e de articulação de tais entidades se intensificou, por meio de fóruns e debates, em torno da pauta recorrente de reconhecimento e promoção do trabalho coletivo, baseado na autogestão, na solidariedade e na cooperação. Com o I Fórum Social Mundial (FSM), em Porto Alegre, no ano 2001, diversas organizações que atuavam com a economia solidária se encontraram e puderam iniciar a organização do movimento no Brasil por meio da oficina “Economia Popular Solidária e Autogestão” e do Grupo de Trabalho (GT) Brasileiro de Economia Solidária¹⁶. (NAGEM; JESUS, 2013)

Para que fique mais claro quais entidades possuem vínculo com o movimento da economia solidária no Brasil e suas respectivas origens, confira o **Quadro 1** com as principais entidades e redes no Brasil, segundo seu ano de criação. Vê-se que a maior parte delas começou a se envolver especificamente com a economia solidária a partir de 2000 (antes desenvolviam atividades de mobilização social, geração de trabalho e renda, educação), e que apenas quatro (Anteag, Concrab, Unisol e Unicafe) têm papel representativo de empreendimentos solidários, como centrais e uniões destes.

Quadro 1. Entidades e redes brasileiras de economia solidária, por ano de criação.

Ano de criação	Entidade/rede	Perfil
----------------	---------------	--------

¹⁶ Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária (RBSES); Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul (PACS); Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE); Associação Nacional dos Trabalhadores de Empresas em Autogestão (ANTEAG); Instituto Brasileiro de Análises Sócio-Econômicas (IBASE); Cáritas Brasileira; Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST/CONCRAB); Rede Universitária de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (Rede ITCPs); Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS/CUT); UNITRABALHO; Associação Brasileira de Instituições de Micro-Crédito (ABICRED); e alguns gestores públicos que futuramente constituíram a Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária

1956	Cáritas Brasileira (vinculada à Confederação Nacional de Bispos do Brasil)	Entidade de caráter religioso. Atua junto à ES desde anos 1980.
1961	Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (Fase)	Organização não-governamental. Atua junto à ES desde anos 1990.
1981	Instituto Brasileiro de Análises Sócio-Econômicas (Ibase)	Organização não-governamental. Atua junto à ES desde 2000.
1986	Instituto de Políticas Alternativas para o Cone Sul (PACS)	Organização não-governamental. Atua junto à ES desde 2000.
1992	Confederação Nacional das Cooperativas da Reforma Agrária Brasileira (Concrab)	Central de cooperativas agrícolas, ligada a movimento social rural (MST)
1994	Associação Nacional dos Trabalhadores de Empresas em Auto-Gestão (Anteag)	Entidade de representação/assessoria de empresas autogeridas
1995	Instituto Marista de Solidariedade (IMS)*	Entidade de caráter religioso. Atua junto à ES a partir de anos 2000.
1996	Fundação Unitrabalho	Rede universitária. Atua junto à ES desde 2000. Tem natureza jurídica de fundação.
1999	Agência de Desenvolvimento Solidário, vinculada à Central Única dos Trabalhadores (ADS/CUT)	Entidade de assistência e fomento, ligada a central sindical
1999	Rede de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCPs)	Rede universitária. Sem personalidade jurídica.
2000	Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária (RBSES)	Rede de indivíduos e entidades, mobilizados via lista virtual e 3 encontros presenciais. Sem personalidade jurídica.
2001	Associação Brasileira dos Dirigentes de Entidades Gestoras e Operadoras de Microcrédito, Crédito Popular Solidário e Entidades Similares (Abcred)	Entidade representativa de instituições de microcrédito e crédito solidário

2003	Rede Brasileira de Gestores de Políticas Públicas da Economia Solidária (Rede de Gestores)	Rede de gestores públicos municipais e estaduais. Sem personalidade jurídica.
2004	União e Solidariedade das Cooperativas e Empreendimentos de Economia Social, atual Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários do Brasil (Unisol Brasil)*	Central de EES, ligada a movimento sindical. Iniciou suas atividades como união de EES no estado de SP em 1999.
2005	União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes)*	Entidade de representação/ assessoria de cooperativas de agricultura familiar

*Entidades que não faziam parte da composição inicial do GT Brasileiro (CUNHA, 2012, p. 189).

Segundo Nagem e Jesus (2013), apesar das diferentes demandas das organizações envolvidas no movimento, a pauta comum entre elas era a necessidade de diálogo com o Estado, tendo como objetivos principais a promoção da articulação e o desenvolvimento de estratégias para organização da economia solidária no Brasil por meio de plenárias nacionais. Foi a partir da articulação dessas organizações que as demandas do movimento começaram a ser atendidas, rumo à crescente institucionalização do movimento.

Com relação à questão partidária¹⁷, destaca-se o papel de Paul Singer¹⁸, que desde 1990 esteve envolvido com a construção da Economia Solidária no Brasil, considerado um dos pioneiros do movimento. Em 1996, quando participava da campanha de Luiza Erudina para a prefeitura de São Paulo, ele teve a ideia, diante do problema das altas taxas de desemprego na cidade na época, de promover o cooperativismo e formas de economia baseadas no autoemprego como forma de combater o problema¹⁹. Pode-se considerar que, a partir daí, a Economia Solidária passou a fazer parte da agenda política do Partido dos Trabalhadores (PT), como consta na fala de Singer:

¹⁷ Para mais informações sobre a relação entre movimento social, Estado e partido político ver SILVA e OLIVEIRA, 2011.

¹⁸ Paul Singer também foi professor da USP e fundador do PT. Na gestão de Luiza Erudina na Prefeitura de São Paulo (1989-1992), Singer foi Secretário do Planejamento.

¹⁹ Em entrevista a Bitelman, Singer explica como surgiu tal ideia: “Em 1996, Luiza Erudina foi novamente candidata à prefeitura – tendo sido derrotada por Celso Pitta –, e eu fazia parte da campanha, da comissão de programa, e eu tinha lido uma nova cifra, naqueles dias, de que havia 1,6 milhão de desempregados em São Paulo. Isso me impressionou. E, quando eu estava tomando meu chuveiro, me veio a idéia de que nós tínhamos que colocar isso como problema central da campanha, quer dizer, na administração (anterior, de 89 a 92) da Luiza (Erundina) nós não sabíamos o que fazer para conseguir o pleno emprego, tentamos nos unir com os empresários, com os sindicatos, com

A gente começou a atuar na Economia Solidária já praticamente no PT, quer dizer, pra mim, a Economia Solidária nasce como uma proposta para uma candidatura do PT, no caso da maior cidade do país, aqui em São Paulo, e é imediatamente aceita. O Mercadante e os outros membros da comissão acharam uma boa ideia e constou do programa de governo. Provavelmente não ainda com o nome Economia Solidária, em 1996. O tema Economia Solidária constou do programa de governo da Erundina [...] A Luiza Erundina foi, e ainda é, focolari. Os focolari são simpatizantes da Economia Solidária, eles têm uma versão chamada Economia de Comunhão. A Luiza Erundina não deve ter estranhado nem um pouco, pois são as ideias que ela tinha alimentado desde jovem. (BITELMAN, 2008, p. 51)

A partir de então, discussões sobre cooperativismo autogestionário e economia solidária disseminaram pelo Brasil, principalmente em universidades, em instituições sindicais e igrejas (principalmente a Cáritas e a Visão Mundial, que desenvolviam atividades de cunho solidário e local, mesmo sem a denominação economia solidária²⁰). Por meio de políticas de governos locais de economia solidária²¹, foram-se constituindo parcerias com incubadoras universitárias e outras instituições de apoio (BITELMAN, 2008). Além disso, ainda em 1990 foi realizada uma pesquisa para avaliar as experiências dos 10 anos dos PACs, no Rio Grande do Sul, pelo coordenador Luis Inácio Gaiger. Nela foi proposta uma reflexão sobre os EES, mostrando que era possível conciliar uma gestão solidária e eficiência, em que estavam presentes uma prefeitura do Rio Grande do Sul, MST, Cáritas e Pastoral da Terra.

Os anos de 1999 e 2000 foram marcados pela concepção de economia solidária como projeto agregador de práticas e experimentos diversos relacionados às temáticas de cooperativismo, autogestão, dentre outros. Foi aí que foram criadas instituições, como consta no **Quadro 1**, como a ADS/CUT e a Unisol (ainda restrita à São Paulo), a Rede de ITCPs (que contava com a liderança ativa de Gonçalo Guimarães da ITCP da UFRJ, e que contou com o apoio da PRONINC e da Fundação Unitrabalho) e a RBSES, que propunha reunir entidades e pessoas, e que realizou sua primeira reunião presencial com diversos atores de entidades de assessoria. Em 2000, o PT realizou alguns seminários a respeito do socialismo e, em um deles, o tema era “economia socialista” e foi

o que estivesse organizado, mas não havia nenhuma proposta de saída que nós pudéssemos ter feito. Mas já em 96 eu achei que seria possível, através do cooperativismo. Porque, economicamente, são pessoas que têm necessidades e não conseguem trabalhar porque não têm acesso a meios de produção, então não conseguem produzir nem consumir. Então se você desse a eles organização e o mínimo de acesso a meios de produção, eles poderiam trabalhar e produzir uns para os outros.” (BITELMAN, 2008)

²⁰ Um exemplo de ação da Cáritas foi um programa de pequenos projetos, chamados Projetos Alternativos Comunitários (PACs), que foram financiados pela entidade, desde 1980.

²¹ A primeira política pública de Economia Solidária foi desenvolvida ainda em 1994/1995, durante a gestão de Olívio Dutra, do PT, em Porto Alegre (RS). Ela foi seguida por política em Santo André (SP) e São Paulo capital, sob a gestão de Marta Suplicy (PT), entre outras. (BITELMAN, 2008)

apresentado pelos professores Paul Singer e João Machado, em que já se falou sobre economia solidária, cooperativismo e autogestão (CUNHA, 2012, p.191).

Para que se desse o pontapé necessário na articulação nacional das práticas e ideias relacionadas à economia solidária, o Fórum Social Mundial é considerado o divisor de águas no processo. Diante das diversas iniciativas motivadas por diferentes ideologias, o I FSM (2001) permitiu a construção de um direcionamento de ações para o movimento da economia solidária, por meio do alinhamento das propostas do FSM com as do movimento. Na medida em que a economia solidária crescia, o FSM se mantinha como espaço de articulação e discussão de seus os atores, de forma que ainda hoje tal espaço é utilizado para tais fins²². Como dito mais acima, no I FSM foi criado o GT Brasileiro de Economia Solidária, constituído por grande parte das entidades nacionais do movimento²³ e por alguns atores do Departamento de Economia Solidária do Rio Grande do Sul. A partir de então, o GT ajudou na constituição das atividades de economia solidária dos II e III FSM, e se tornou rede de referência nas articulações entre as demais entidades. No primeiro encontro, foi proposta a realização de uma Plenária Nacional de Economia Solidária, assim como foi constituída a Coordenação Nacional do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (Pompeu, Paula, mimeo).

Em 2002, o ano da ascensão do PT ao governo federal, ocorreu a I Plenária Nacional de Economia Solidária. A partir desse ano, a articulação nacional do movimento coincidia com a construção da política federal. Na I Plenária, foi redigida a carta ao recém-eleito presidente, intitulada “Carta ao Lula: Economia Solidária como Estratégia Política de Desenvolvimento - apresentação de diretrizes e situação da ES no Brasil”, junto com a demanda de criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes).

As negociações com o governo petista tinham como objetivo a criação de uma secretaria voltada especificamente para a economia solidária e eram articuladas principalmente pela equipe de Desenvolvimento Econômico, cuja coordenadora era Tânia Bacelar, economista da UFPE. Primeiramente, foi rebatida a proposta inicial de instauração de um Departamento de Economia Solidária junto à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE), sob o argumento de

²² No FSM de 2009, houve o Encontro Mundial de Economia Solidária e a Plenária sobre a construção de uma Economia Solidária Global, Justa e Equitativa. Em 2010, houve a Feira Mundial de Economia Solidária e o Fórum Social de Economia Solidária. Tais atividades promoveram a articulação e a discussão dos participantes do movimento sobre seus desafios, propostas e valores.

²³ Ver **Quadro 1**.

insuficiência de espaço e de capacidade de articulação de uma estrutura departamental, dada a transversalidade da economia solidária e a necessidade de interlocução interministerial²⁴. Ao rebater tal proposta, o Complemento à Carta ao Lula sugere a criação da Senaes inserida no MTE, bem como sugere seu secretário como sendo Paul Singer:

Os desafios dessa interlocução impõem, em nossa avaliação, a necessidade de uma estrutura de governo mais potente que aquela de um departamento, reafirmando, portanto, a pertinência de uma Secretaria Nacional de Economia Solidária, que, com as demais Secretarias mencionadas no Relatório, respondam às exigências colocadas para o Ministério de Trabalho, neste momento de implantação do governo popular e democrático.

A Economia Solidária vem se fortalecendo pelas experiências dos governos populares, das entidades da sociedade civil e das universidades, que têm se referenciado, nos últimos anos, na contribuição de Paul Singer. Sua incontestável colaboração na construção da identidade desse campo e seu notório saber em Economia Solidária tem recebido reconhecimento em nível nacional e internacional. Por isto e também pela comprovada competência administrativa, apresentamos o nome de Paul Singer como o mais adequado para responder aos desafios de implantação e condução dessa nova Secretaria. (“Complemento à Carta ao Governo Lula”, 19 de dezembro de 2002, CUNHA, 2012, p.192)

O ano de 2003 foi marcante para a institucionalização da economia solidária no Brasil. Nele foi anunciada, durante o II FSM, e na Segunda Plenária Nacional, o compromisso de criação da Senaes pelo novo presidente Lula. Ainda sem espaço delimitado no aparato político-institucional do Governo Federal, à economia solidária estava prevista, inicialmente, uma diretoria do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), presidido por Carlos Lessa (posteriormente filiado ao PSOL). No ano em questão, o Ministério do Trabalho e Emprego era comandado por Jacques Wagner. Por meio das articulações em torno da Carta ao Lula, o secretário apontado pelas entidades que a redigiram se encontrou com Wagner e o convenceu da importância da criação de uma secretaria destinada à economia solidária no ministério. Foi assim que, no III FSM²⁵, Wagner apontou Singer como o secretário da Senaes, instituição que faria parte do MTE.

A possibilidade de inclusão da Senaes no BNDES deixou claro que a percepção do governo com relação à economia solidária estava estritamente relacionada com políticas de microcrédito ou

²⁴ Tal documento complementar à Carta foi produzido tanto por entidades e instituições (aquelas então reconhecidas como GT Brasileiro: Anteag, FASE, Cáritas Brasileira, Ibase, PACS, Rede de ITCPs, além do Governo do Rio Grande do Sul e Prefeitura de Porto Alegre) como por três atores individuais que destacaram na articulação para criação da secretaria: Ademar Bertucci (assessor nacional da Cáritas Brasileira); Dione Manetti (então diretor da área de economia solidária no governo gaúcho); e Sônia Kruppa (então coordenadora da Rede de ITCPs) (CUNHA, 2012).

²⁵ A III Plenária contou com um processo preparatório de mobilização em 17 estados, e teve a participação de 900 pessoas de diversas partes do país. (site do FBES: <http://www.fbes.org.br/>. Acesso em: 11/04/2013.)

microfinanças em geral. Segundo Cunha (2012, p.193), a consideração da economia solidária como equivalente a políticas especiais de crédito reaparece em período posterior à consolidação da Secretaria, como ocorreu em 2006, em um discurso do presidente Lula na I Conferência de Economia Solidária.

Ainda em 2003, outros atores já atuantes no movimento se uniram em torno de uma organização: a Rede Brasileira de Gestores Públicos de Economia Solidária. A partir de experiências locais de políticas de economia solidária, alguns gestores vinham articulando e trocando experiências com frequência, principalmente a partir de desafios enfrentados na gestão do programa Oportunidade Solidária, em São Paulo, encabeçado por Ângela Schwengber (BITELMAN, 2008). A necessidade de dialogar com outras prefeituras que desenvolviam atividades semelhantes levou à constituição de uma rede que, a partir de 2002, participava de diferentes espaços destinados à construção da Senaes e que cresce em consonância com a economia solidária²⁶.

A Rede de Gestores teve papel crucial na disseminação nacional das ideias e políticas de economia solidária pelo país. Além disso, ela representa um exemplo claro da relação ampla entre sociedade civil e Estado apresentada no **Capítulo 2**, visto que seus atores pertencem ao Estado, ao mesmo tempo em que articulam politicamente em favor do desenvolvimento do movimento social de economia solidária. A presença de gestores públicos também pode ser percebida em diversos momentos durante a articulação para a criação da Senaes.

Em termos de articulação entre os atores do movimento social estudado, sendo eles tanto estatais quanto societais. O III FMS foi responsável pela criação da principal entidade mediadora e organizadora das bases do movimento no âmbito societal, o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES). Como consta no próprio site do FBES:

O FBES saiu desta III Plenária com a incumbência de articular e mobilizar as bases da Economia Solidária pelo país em torno da Carta de Princípios e da Plataforma de Lutas aprovadas naquela oportunidade. Além de se definir a composição e funcionamento do FBES, foi iniciado um processo *interlocução do FBES com a SENAES com o compromisso de promover um intercâmbio qualificado de interesses econômicos, sociais e políticos*, numa perspectiva de superar práticas tradicionais de dependência, que tanto têm comprometido a autonomia necessária ao desenvolvimento das organizações sociais.

²⁶ A Rede passou, de 2003 a 2007, de 36 administrações para 87. Delas, mais de 63% faziam parte de governos liderados pelo PT, o que chama a atenção para o fator partidário das políticas de ES (BITELMAN, 2008), sendo 7 delas em governos estaduais (AC, BA, MS, PI, PR, SE e TO). Schwengber, coordenadora da Rede de Gestores até dezembro de 2007, afirma que a maior parte das administrações filiadas à Rede iniciou seus programas de Economia Solidária a partir de 2000 (CUNHA, 2012, p.178).

Outro fruto decorrente daquele evento foi o desencadeamento da criação dos fóruns estaduais e regionais que puderam garantir, por sua vez, a realização do I Encontro Nacional de Empreendimentos de Economia Solidária com trabalhadoras/es advindos de todos os estados. (site do FBES: <http://www.fbes.org.br/>. Acesso em: 11/04/2013, grifo da autora)

Sua constituição contava com três segmentos: ESS, entidades de assessoria e/ou fomento, e gestores públicos. As principais diretrizes de ação do FBES se referem à representação e articulação para participar da elaboração e do acompanhamento de políticas públicas de economia solidária, buscando a ampliação do diálogo com os diversos atores e outros movimentos sociais. Outro papel significativo que ele desempenha é de apoio, a partir das bases, ao fortalecimento do movimento da economia solidária.

Como resultado do intenso processo de institucionalização, em 2008, a capilaridade do movimento da Economia Solidária ficou evidente pela presença de fóruns regionais nos 27 estados da federação do Brasil, bem como por um maior diálogo com o governo Federal, principalmente por meio do Conselho Nacional de Economia Solidária (CNAES)²⁷, criado em 2003. Além disso, também foram realizadas no período Conferências Nacionais de Economia Solidária (CONAES), em que eram avaliadas as ações do movimento, havia debates teóricos e se elaborava um planejamento que incorporasse demandas locais.

Hoje, a economia solidária conta com 163 fóruns regionais - territoriais e estaduais -, onde são elaboradas estratégias de ação e de reivindicação. Na V Plenária Nacional, toda a preparação a articulação para participação dos estados se deu pelos fóruns locais, evidenciando seu nível de organização. Junto com o número de fóruns, também aumenta o número de empreendimentos de economia solidária (EES), que cresceu em 46,1 % e 34,7% o número de associados de 2005 a 2007 (Atlas de Economia Solidária, 2005). Tal feito pode ser considerado resultado positivo da atuação da Senaes, que estudaremos mais a fundo em seguida.

Como complemento ao **Quadro 1**, e para melhor compreensão da articulação dos atores envolvidos na economia solidária que foram apresentados, nos dias de hoje, temos a **Figura 1**:

²⁷ “O CNAES foi criado pelo mesmo ato legal que, em junho de 2003, instituiu SENAES no MTE. Foi concebido como órgão consultivo e propositivo para a interlocução permanente entre setores do governo e da sociedade civil que atuam em prol da economia solidária. Ele é composto por 56 entidades, divididas entre três setores: governo, empreendimentos de economia solidária e entidades não governamentais de fomento e assessoria à economia solidária, conforme Decreto nº 5811, de 21 de junho de 2006 que dispõe sobre sua composição, estruturação e funcionamento.” Senaes, acesso em: http://www2.mte.gov.br/ecosolidaria/cons_default.asp

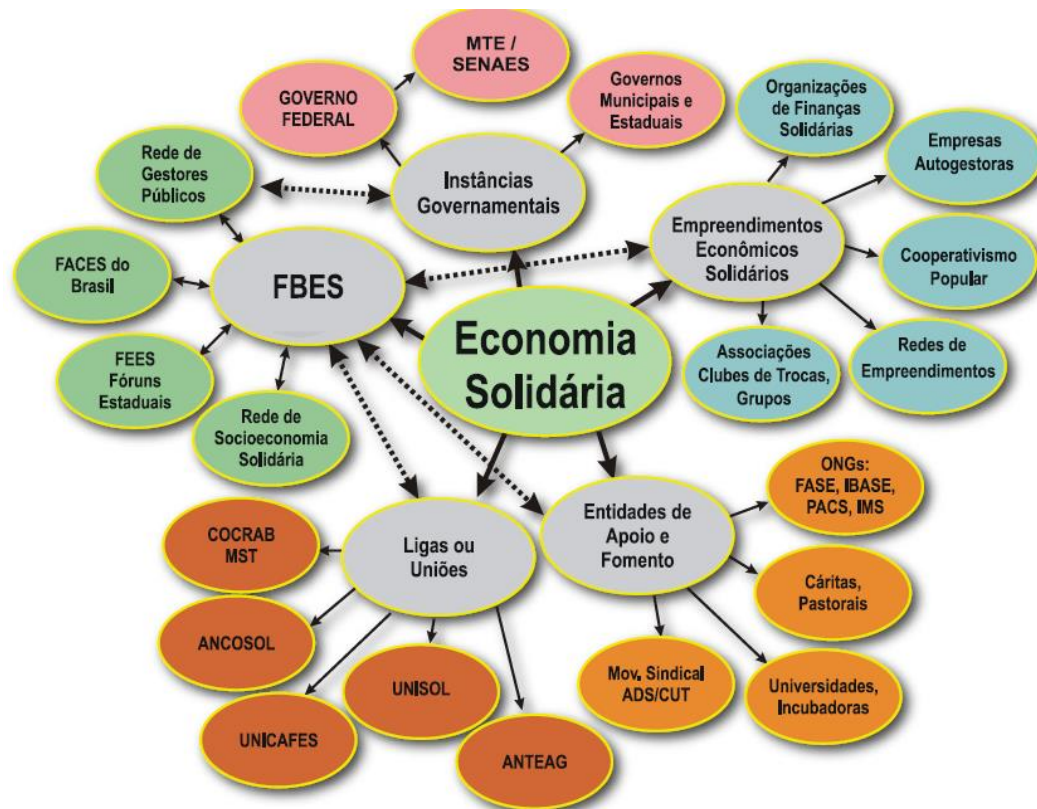


Figura 1. Campo da Economia Solidária

Fonte: Atlas da Economia Solidária, SIES, 2005.

A **Figura 1** ilustra a variedade dos atores que constituem o movimento social da economia solidária, que nela são divididos, por cores, em quatro subgrupos: Empreendimentos Econômicos Solidários, Entidades de Apoio e Fomento, Ligas ou Uniões, Instâncias Governamentais; e FBES. Ela deixa claro que, por mais que constitua a instituição governamental central para representação das demandas no movimento dentro do Estado, a Senaes representa, sobretudo, mais um dos vários atores formadores do movimento, que buscam a difusão e a organização de suas ações. Em termos de articulação, vê-se que o FBES constitui uma arena que articula com todos os diferentes subgrupos, sendo que a articulação com as instâncias governamentais se dá, segundo o esquema, por meio da Rede de Gestores Públicos.

No presente estudo, iremos enfocar a relação das Instâncias Governamentais com os demais atores do movimento, de forma a rever a forma com que ela foi representada no esquema. Diferente das relações restritas apresentadas, percebemos que as entidades se relacionam de forma mais fluida entre si, inclusive entre os subgrupos. Vale também ressaltar que certas entidades não foram representadas na figura, em razão da sua inserção no movimento posteriormente, como é caso o

Conselho Nacional de Economia Solidária, que adquiriu importância fundamental na relação institucionalizada entre o governo e as organizações da sociedade civil.

A partir da breve apresentação do desenvolvimento da economia solidária no Brasil e seus atores centrais, buscaremos observar o processo de articulação inicial que serviu para a consolidação das ideias de economia solidária que estruturaram o próprio movimento social, e para o início da inserção das mesmas no aparato político-institucional do Estado. A partir de então, será dado enfoque às articulações dos atores para dentro do Estado, para que compreendamos quais como Senaes promoveu ganho de *autoridade prática* no MTE, bem como, em termos gerais, quais foram suas principais ações nos três primeiros anos de existência. Buscaremos caracterizar as primeiras ações da Senaes como forma de observação da *rota* seguida pela instituição para adquirir capacidade de ação e reconhecimento público no princípio de sua gestão, tendo consciência que tal tendência provavelmente tenha mudado nos anos seguintes. A partir da seção seguinte, passo a utilizar as informações obtidas durante a entrevista com Valmor Schiochet para complementar minha análise.

3.2 Contexto da criação e articulações iniciais no Estado

Como já dito antes, a Senaes integrou a o corpo administrativo do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Este, por sua vez, foi criado em 1930²⁸ com o nome de Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em um contexto econômico de estruturação do mercado de trabalho do país, atrelado ao ciclo de industrialização e crescimento econômico (POCHMANN, 2004). A instituição ministerial seguiu, ao longo de sua história e atuação, o paradigma de políticas de emprego de um período de expansão do número de empregos formais, em que as ações eram voltadas para a regulação, e não ao fomento do mercado trabalhista. Tendo em vista que no Brasil o assalariamento nunca se generalizou na população trabalhadora, os benefícios da legislação social do trabalho atingiram apenas algumas categorias profissionais, e deixou de lado relações de trabalho que vão além das baseadas no salário (CUNHA, 2012).

²⁸ O MTE foi criado por meio do Decreto nº 19.433, de 26 de novembro de 1930, assinado pelo Presidente Getúlio Vargas, assumindo a pasta o Ministro Lindolfo Leopoldo Boeckel Collor.

O decreto a respeito da estrutura do MTE em vigência no ano da criação da Senaes²⁹ previa a destinação de três funções históricas a ele: inspeção do trabalho, relações do trabalho e políticas de emprego. Conforme seu histórico de atuação, a forma de trabalho valorizada e promovida pelas políticas do MTE era a assalariada, sendo elas desvinculadas de políticas sociais e participativas. O MTE ainda estava voltado a ações de fiscalização e controle de organizações promovedoras de precarização das relações trabalhistas, principalmente no caso das cooperativas do trabalho. Dessa forma, seria por meio dessa vertente de ação que a economia solidária, difundida como uma forma organizacional que incentivava o cooperativismo e o associativismo urbano, poderia se encaixar nas ações desenvolvidas pelo MTE.³⁰

Com o passar dos anos e em razão de fortes crises econômicas que colocaram em xeque o assalariamento formal, outras formas de organização econômica - como a solidária -, que não se encaixam no padrão assalariado de trabalho, se desenvolveram e passaram a incorporar demandas às políticas de trabalho, de proteção social e de redução da desigualdade. Dessa forma, as políticas de trabalho deixam de se limitar à regulação e fiscalização e passam a incluir outras formas de relação trabalhista, como a associativa e até mesmo informal, e passam a ter acesso a parte mais ampla dos trabalhadores. Apesar dessas mudanças, permanecem desafios impostos pelo chamado *paradigma do assalariamento formal*.

As inovações que emergem diante desse paradigma estão normalmente relacionadas ao autoemprego, como o empreendedorismo individual, ou à amenização da pobreza. Cunha (2012) defende que, no governo Lula, as políticas de manutenção da estabilidade macroeconômica prevalecem sobre as políticas sociais. Mesmo assim, as propostas de redução da pobreza e da desigualdade seguem padrões de desenvolvimento que perpetuam as estruturas mais responsáveis pela geração de desigualdade social, sem questioná-las. É diante de tal contexto que surge uma instituição, a Senaes, que tem como princípio o trabalho que vai além do assalariamento, bem como outros padrões de organização econômica. Assim, a quebra paradigmática que seria promovida pela Secretaria por meio de suas políticas fica evidente, como podemos ver no texto no *website* da Secretaria:

²⁹ Decreto nº 4.634, de 21 de março de 2003. Tal decreto foi revogado por outro, em 2003, em que constava a Senaes e CNAES em sua estrutura formal.

³⁰ Em entrevista com Valmor Schiochet, Senaes, 14/11/2013.

A decisão do Governo Federal de criar a Secretaria Nacional de Economia Solidária, respondendo positivamente às mobilizações feitas no campo da economia solidária (seminários, plenárias, fóruns), *significa uma mudança profunda nas políticas públicas de trabalho e emprego que visam à geração de renda e a garantia de direitos de cidadania da população menos favorecida na sociedade. As outras formas de trabalho associado e cooperado ganharam espaço e reconhecimento ao lado das demais políticas de geração de emprego.*

O Ministério do Trabalho e Emprego passou a assumir, *para além das iniciativas de emprego e de proteção dos trabalhadores assalariados*, o desafio de implementar políticas que incluam as demais formas de organização do mundo do trabalho e proporcionem a extensão dos direitos ao conjunto dos trabalhadores. (Senaes³¹, grifos da autora)

A inserção da Senaes na pasta do MTE foi demandada pelos próprios atores da economia solidária, organizados no GT Brasileiro, com base no argumento de que a identidade do movimento era vinculada à luta política pelo desenvolvimento de uma economia diferente, que seria possível por meio da propagação de novas formas de relações de trabalho, baseadas na autogestão, na cooperação e na solidariedade. Tendo conhecimento do histórico de atuação do MTE com relação ao trabalho assalariado, o movimento concluiu que a luta política seria mais efetiva se desenvolvida a partir da quebra de um paradigma político-institucional como esse. Mesmo assim, houve divergências no processo de definição do lugar institucional³² da economia solidária, dada a variedade de concepções a respeito de suas políticas públicas, que dificulta a definição de áreas de atuação específicas (CUNHA, 2012, p.193). Devido a isso, defendo, com base no marco teórico apresentado no **Capítulo 2**, que a inserção da mesma no MTE deve ser estudada como um desafio do próprio movimento social.

As articulações anteriores à posse efetiva do secretário foram necessárias para a definição dos eixos de ação da Secretaria que incorporassem as demandas do movimento e para abertura e/ou consolidação de espaço de diálogo com as demais áreas do governo. Dentro do Estado, Cunha (2012, p.192) destaca o entusiasmo do ministro Wagner ao receber a Senaes, em contraste com outras secretarias, como a SPPE, e junto às áreas de inspeção do trabalho (em razão das temáticas das falsas cooperativas de trabalho) e às de relação de trabalho (pelo debate sobre trabalho não assalariado no Fórum Nacional do Trabalho).

³¹ Senaes <<http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/a-economia-solidaria-no-ministerio-do-trabalho-e-emprego.htm>> Acesso em 05/11/2013

³² As demais pastas que surgiram como possibilidade para a inserção da Secretaria eram a do Ministério da Assistência Social ou do recém-criado Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar ou até do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio.

No que diz respeito às pessoas que foram levadas ao ministério para auxiliar na construção do novo órgão, destaca-se a nomeação do ex-diretor do Departamento de Economia Solidária do RS, Dione Manetti, a assessor especial do Ministro para auxiliar no processo. A presença de Manetti no governo foi essencial para que a Senaes pudesse organizar suas ações no período em que a lei que a criava não tinha ainda sido aprovada, entre janeiro e junho de 2003. Depois, foram destacados alguns funcionários que já faziam parte do ministério para ajudá-lo. Tal período foi marcado por desentendimentos de atores do novo órgão e com demais atores do Estado, sobretudo em razão do conteúdo e do formato das políticas propostas³³. Era preciso, assim, a disseminação de *conhecimento* conceitual a respeito das ações da Senaes, e de convencimento a respeito de sua importância.

Em termos de articulações para fora do Estado, destacam-se as voltadas para a constituição de uma instância de diálogo privilegiado com o governo, e que desembocou na formação do FBES. A articulação das entidades centrais do movimento para a criação da Senaes ocorreu de forma paralela às ações voltadas para a criação dessa instância participativa. Por fim, o que se pretendia era uma estrutura organizacional do movimento em que o FBES estivesse voltado principalmente para a sociedade civil, que a Senaes fosse destinada ao governo, e que o CNAES fosse responsável pela relação institucionalizada entre sociedade civil e governo.

3.3 A estruturação da Senaes

A Senaes foi criada, em conjunto com o CNES, por meio da publicação da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e com base no Decreto nº 4.764, de 24 de junho de 2003. No mesmo dia de sua publicação, ocorria a “III Plenária de Economia Solidária”, em que foi instituído o FBES, instituição popular que daria as diretrizes para a ação da Secretaria.

As atribuições da Senaes, por sua vez, foram estabelecidas por meio do Decreto 5063, de 08 de maio de 2004, em que constavam as seguintes competências:

- I - subsidiar a definição e coordenar as políticas de economia solidária no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego;
- II - articular-se com representações da sociedade civil que contribuam para a determinação de diretrizes e prioridades da política de economia solidária;
- III - planejar, controlar e avaliar os programas relacionados à economia solidária;

³³ Entrevista com Valmor Schiochet, Senaes, 14/11/2013.

- IV - colaborar com outros órgãos de governo em programas de desenvolvimento e combate ao desemprego e à pobreza;
- V - estimular a criação, manutenção e ampliação de oportunidades de trabalho e acesso à renda, por meio de empreendimentos autogestionados, organizados de forma coletiva e participativa, inclusive da economia popular;
- VI - estimular as relações sociais de produção e consumo baseadas na cooperação, na solidariedade e na satisfação e valorização dos seres humanos e do meio ambiente;
- VII - contribuir com as políticas de microfinanças, estimulando o cooperativismo de crédito, e outras formas de organização deste setor;
- VIII - propor medidas que incentivem o desenvolvimento da economia solidária;
- IX - apresentar estudos e sugerir adequações na legislação, visando ao fortalecimento dos empreendimentos solidários;
- X - promover estudos e pesquisas que contribuam para o desenvolvimento e divulgação da economia solidária;
- XI - supervisionar e avaliar as parcerias da Secretaria com outros órgãos do Governo Federal e com órgãos de governos estaduais e municipais;
- XII - supervisionar e avaliar as parcerias da Secretaria com movimentos sociais, agências de fomento da economia solidária, entidades financeiras solidárias e entidades representativas do cooperativismo;
- XIII - supervisionar, orientar e coordenar os serviços de secretaria do Conselho Nacional de Economia Solidária;
- XIV - apoiar tecnicamente os órgãos colegiados do Ministério do Trabalho e Emprego, em sua área de competência; e
- XV - articular-se com os demais órgãos envolvidos nas atividades de sua área de competência. (Senaes, *website* oficial³⁴)

Como se pode ver no decreto acima, à Senaes cabiam atribuições diversas, voltadas tanto para a viabilidade econômica e fomento dos empreendimentos de ES, como para a articulação e ação coletiva das organizações que constituíam o movimento. Diante das responsabilidades apresentadas, a Senaes precisava se estruturar e determinar linhas e estratégias de ação viáveis na pasta ministerial do MTE. Já que o eixo de ação proposto pela Senaes não existia anteriormente, era preciso que ela desenvolvesse as capacidades necessárias para atingir os objetivos do movimento popular que a originara, dentro da *ecologia institucional complexa*³⁵, em que vários atores já possuíam hábitos de interação estabelecidos. Os primeiros passos nesse sentido, e para obtenção de *autoridade prática*, eram para obtenção de espaço físico, a estruturação interna e a formação de uma equipe capacitada e motivada pelas ideias defendidas pela nova instituição.

Com relação ao espaço físico, no caso da Senaes, a demora em sua criação formal fez com que, quando ela se estabeleceu, com sua equipe, seu espaço físico e equipamentos, o quadro de pessoal do MTE já havia sido redistribuído pelo novo governo. Em razão disso, até hoje a Senaes conta com o menor espaço entre todas as secretarias do MTE, e conta, ainda, com um pequeno

³⁴ <<http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/atribuicoes-da-secretaria-nacional-de-economia-solidaria.htm>> Acesso em: 11/12/2013.

³⁵ *Entanglement* (ABERS, KECK, 2013).

quadro de funcionários, mesmo desenvolvendo ações cada vez mais amplas. Por outro lado, a luta para que a Secretaria se localizasse no “edifício sede”, e não em salas do “edifício anexo”, foi ganha. Tal luta envolvia a importância simbólica da Senaes estar “presente” no quadro do MTE, e a questão física de facilitar os deslocamentos e os processos burocráticos (SENAES/MTE, 2012).

No que diz respeito à sua estruturação interna, a Senaes foi inicialmente dividida em um gabinete e dois departamentos, o Departamento de Estudos e Divulgação (DED), e o Departamento de Fomento à Economia Solidária (Defes). Ao DED cabiam três funções principais, que seriam a articulação com a SPPE na promoção de ações de formação, a promoção de estudos e pesquisas e atividades de divulgação da economia solidária, e o apoio a iniciativas universitárias em torno da ES. O Defes ficaria responsável, assim, pela promoção e articulação de ações de apoio e fortalecimento da economia solidária, mais especificamente de comercialização e de acesso ao crédito.

O organograma da Senaes já refletia as ações prioritárias para o contexto em questão, que seriam voltadas principalmente à promoção de conhecimentos a respeito da economia solidária e à articulação e fortalecimento do movimento como um todo. Para desempenhar tais papéis, dentre diversos outros, era necessária uma equipe constituída de atores suficientemente conhecedores do tema da nova instituição. A composição dos cargos de dirigentes da equipe foi marcada pela trajetória de militância de seus atores, sendo eles atuantes em universidades ou organizações do campo da economia solidária. Além disso, vários deles, inclusive o novo Secretário, a secretária adjunta e dois diretores, haviam tido experiências no governo municipal ou estadual.

De forma resumida, o DED era composto: pelo Diretor Valmor Schiochet (SC), da rede Unitrabalho, de trajetória acadêmica como de movimentos católicos, tendo sido Secretário Municipal de Trabalho e Desenvolvimento Econômico em Blumenau (1997-8) no início da primeira gestão do petista Décio Lima; pelo Coordenador de Divulgação Cláudio Nascimento, educador popular e estudioso de autogestão, com experiências em educação popular e escolas sindicais e; pelo Coordenador de Estudos Roberto Marinho Alves da Silva (ES), de carreira acadêmica e militante de movimentos políticos da igreja católica e com laços pessoais com a Cáritas.

No Defes, assumiram: o Diretor Dione Manetti (PT/RS), com experiência na coordenação da economia solidária estadual do RS; o Coordenador de Fomento Jorge Nascimento (PT/RS), ex-sindicalista, da tendência “Democracia Sindicalista” e; o Coordenador de Comércio Justo e

solidário Antônio Haroldo Mendonça (PA), trajetória de ação relacionada à ES com o Cáritas Regional II, por meio dos PAC's, e na Coordenação de Desenvolvimento Local na Prefeitura de Belém. Além disso, três cargos de confiança se destinaram a pessoas do ITCP/SP (Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares de São Paulo), sendo elas Sônia Kruppa (Secretária-adjunta, filiada ao PT/SP desde 1980), Fábio Sanchez (Chefe de Gabinete) e Fernando Kleiman (Assessor Técnico), os dois últimos sendo jovens graduados da USP (CUNHA, 2012, p.200).

Como se pode ver, a composição da equipe reflete as redes de relações múltiplas do movimento da economia solidária, desenvolvidas nas universidades, nos partidos (PT), nos governos municipais e estaduais, na igreja ou nas entidades ligadas ao campo da economia solidária. Enquanto poucas mudanças ocorriam nos cargos dirigentes, os cargos administrativos eram caracterizados pela alta rotatividade, fato relacionado ao estranhamento em relação ao tema da Secretaria e ao desconhecimento sobre a sua proposta. Fica clara, assim, a importância da trajetória prévia (ou “acúmulo”) junto à ES para que o funcionário seja capaz de desempenhar funções técnicas ou de representação política na Secretaria. Dessa forma, a busca por ampliação da equipe de ação da Senaes constitui uma demanda constante da instituição.

Nesse ponto fica claro que o aspecto destacado pelas autoras Abers e Keck (2013) a respeito dos atores envolvidos no processo de mudança institucional, que deveriam ser comprometidos com as ideias da inovação proposta pela nova instituição. A presença de pessoas envolvidas no movimento da economia solidária facilitaria, nesse sentido, a articulação da Secretaria com as diferentes redes de atores, inclusive no seu engajamento em espaços de debate e de tomada de decisão. O *ativismo institucional* intrínseco à Senaes fica, então, evidente no estudo de sua constituição.

Veremos em seguida as ações da Senaes nos seus primeiros anos de gestão, tendo em vista sua estrutura e o contexto em que ela foi instituída e que foram apresentados nessa seção. Buscaremos observar aspectos na sua gestão que foram importantes para a obtenção de autoridade prática no arcabouço institucional, bem como traçar aspectos que caracterizem suas ações e estratégias nesse período.

4 A SECRETARIA EM AÇÃO

Depois de instalada e estruturada, a Senaes iniciou uma intensa articulação com o recém-criado FBES para a constituição de uma estratégia de ação que garantisse a visibilidade institucional e mobilizasse os atores e organizações interessados na construção de políticas e programas destinadas à economia solidária. As intenções e as expectativas que pesavam sobre a Senaes estavam voltadas à consolidação do tema da economia solidária na agenda política das três esferas de governo, de forma que o movimento se nacionalizasse e que permanecesse como uma política de Estado. Para tal fim, era necessário um fortalecimento institucional da nova Secretaria.

Diante da difícil tarefa, a Senaes agiu sobretudo com base em três diretrizes de ação com o intuito de fortalecimento institucional da economia solidária. A primeira diz respeito à inserção da temática da ES nas políticas públicas do Governo Federal, o que demandaria uma tradução das demandas do movimento em práticas e ações, bem como uma articulação com os órgãos federais e regionais para disseminação das ideias do movimento. A segunda diretriz estava relacionada à criação de uma base legal que permitisse que as organizações de ES fossem reconhecidas como sujeitos de direito, em vias de institucionalizar de forma efetiva políticas públicas de ES. Por fim, a terceira diretriz contiu o fortalecimento dos espaços de diálogo, de participação e de controle social no processo de institucionalização da ES, essencial para que o movimento social e o Estado mantivessem seu vínculo. (SENAES/MTE, 2012)

Iremos observar, assim, as principais ações desenvolvidas pela Senaes nos anos de 2003 a 2006, para depois analisarmos como elas permitiram o desenvolvimento de autoridade prática. Como ponto de partida para o estudo, apresentamos na **Figura 2** uma linha do tempo que representa como a Senaes iniciou, pouco a pouco, sua inserção na esfera governamental.



Figura 2. Ações da Senaes ao longo do tempo (2003-2007).

Fonte: SENAES/MTE, 2012.

4.1 Inserção da economia solidária nas políticas de governo

Apesar da clara delimitação das atribuições da Secretaria em termos legais, ela enfrentou resistências para sua internalização no MTE, devido ao já apresentado paradigma do assalariamento formal nele predominante. As ações do ministério mais próximas às da ES eram as destinadas às linhas de crédito para o cooperativismo pelo FAT/PROGER e as de fiscalização do trabalho, que combatiam as cooperativas trabalhistas fraudulentas. Dessa forma, uma das primeiras demandas recebidas pela Senaes, antes mesmo de ter sido instalada, foi da Conferência Brasileira de Cooperativas de Trabalho (COOTRABALHO) para que atuasse junto aos auditores fiscais do MTE com o objetivo de torná-los mais criteriosos na fiscalização de cooperativas (SENAES/MTE, 2012). Para conseguir atuar em prol do movimento social, a Secretaria teria que disseminar suas

ideias e objetivos no âmbito estatal, para que elas fossem efetivamente compreendidas como importantes e executáveis.

Quando constituída, a Senaes não contava com orçamento próprio por ter surgido na metade de um regime orçamentário. Assim, ela obteve recursos da Secretaria Executiva do MTE (R\$ 400 mil) que foram gastos “principalmente, em sua estruturação inicial e para 'Encontros' nos estados em que o movimento já estava estruturado, num total de 12 (doze)” (SENAES, 2005: 16 apud CUNHA, 2012). Como seria lançado o Plano Plurianual (PPA) 2004/2007, a Senaes enfrentou o desafio de estruturar um programa de governo que traduzisse os princípios do próprio movimento de economia solidária. Para tal fim, ela buscou conciliar os interesses da comunidade do movimento social às dinâmicas do para a definição das prioridades das ações que seriam incorporadas formalmente às suas estruturas (CUNHA, 2012).

Foi formulado, assim, o programa “Economia Solidária em Desenvolvimento”, que buscava uma ideia de economia em construção e que ia além do combate à pobreza. Por meio dele, intencionava-se fazer com que as demandas do movimento organizado, elencadas na Plataforma de Economia Solidária durante a I Plenária Nacional (2002), fossem consideradas. Entretanto, mesmo com adequações, persistiam lacunas entre as demandas sociais e as prioridades estabelecidas na implementação do programa, visto que aquelas eram de difícil tradução em ações formais previstas pelo PPA. Tal dificuldade de tradução representava uma barreira a ser transpassada pela Secretaria para que ela pudesse ser reconhecida no âmbito do Estado, e para que conseguisse apoio político a suas ações, ou seja, um desafio para obtenção da desejada *autoridade prática*.

Na primeira reunião de planejamento da Senaes, foi dado enfoque ao fortalecimento do FBES e dos Fóruns Estaduais, à articulação para a criação de Fóruns nos estados em que eles eram ausentes e ao diálogo com as Delegacias Regionais do MTE (DRT's), consideradas potenciais parceiras para a implementação direta de ações descentralizadas. Foram realizadas, assim, por meio de diálogo com o DRT's, plenárias estaduais para criação dos Fóruns Estaduais de Economia Solidária (FEES), que também proporcionavam *visibilidade*³⁶ às ações da Senaes.

A dimensão que deve ser ressaltada dessa atividade foi a consequente disseminação das ideias da ES decorrente da aproximação entre Senaes e DRT's, cujos auditores passaram a pensar em cooperativas como oportunidades, ou instrumentos de (re)inserção de trabalhares no mundo do

³⁶ Aqui os grifos dizem respeito a palavras consideradas chave para a compreensão do texto pela autora.

trabalho. Além disso, no âmbito do MTE, tal articulação permitiu a ampliação do tema do trabalho, para além da tradicional visão do trabalho individual e subordinado, e incluindo a concepção de trabalho cooperado e associativo. Esse aspecto foi de extrema importância para construção e inserção da ideia da economia solidária no âmbito estatal, sobretudo por ser no MTE. A consequente melhor compreensão de tais ideias tornou essa articulação essencial para a obtenção de *reconhecimento* da economia solidária como instituição, bem como para o desenvolvimento de *capacidade* de ação da Secretaria. (SENAES/MTE, 2012).

O ponto que merece destaque nos primeiros anos de atividade da Senaes é a maneira com que ela obteve visibilidade para sua operacionalização inicial. Segundo Cunha (2012), a Secretaria Nacional buscou chamar atenção de esferas centrais de decisão do governo por meio de “projetos emblemáticos”, que seriam visíveis para além da Senaes. Dois segmentos considerados capazes de tal feito eram o de empresas recuperadas em sistema de autogestão, e o de catadores de materiais recicláveis. Em ambos segmentos, houve apoio específico a diversos projetos resultante da mobilização com altos escalões do governo. Tal estratégia marca o caráter criativo de atuação da Senaes, em que as ações buscavam resultados não-lineares, aspecto marcante da segunda *rota* apresentada por Abers e Keck (2013).

O caso do Catende constitui um exemplo de projeto emblemático que obteve sucesso ao criar redes que permitiram a produção de políticas, por meio do apoio direto da Presidência da República, e ao agregar experiência na produção de políticas à Secretaria. A Usina do Catende era uma empresa falida a ser recuperada em sistema de autogestão por 3.000 famílias, e precisava de recursos maciços (R\$7 milhões) para a entressafra de 2004. Para que fosse possível a compra antecipada do açúcar da Usina por meio do Programa de Aquisição de Alimentos, era preciso uma decisão governamental. Isso ocorreu a partir de quando o presidente da Contag realizou uma audiência pública na Presidência da República, de modo que a ordem para a ação veio do alto do governo. A urgência presidencial adiantou inclusive os trâmites dentro do MTE para o fechamento do convênio com a Fundação Banco do Brasil, que contou com o apoio posterior de instituições como Banco do Nordeste, a Finep, o MCT, o MDA e o Incra (CUNHA, 2012, p.207).

Em termos amplos de ação, a Senaes contava com duas estratégias possíveis de gestão: a estruturação de linhas de atuação definidas com base nas prioridades estabelecidas pela plataforma do FBES ou a abertura para o recebimento de demandas e projetos de diferentes segmentos da ES, para que se conhecesse suas necessidades reais. A Senaes optou, a princípio, por uma mediação

entre as duas opções, com algumas linhas de atuação já apontadas pela plataforma da ES (mapeamento da economia solidária, apoio à comercialização etc.) e outras que seriam obtidas pela abertura às demandas e aos projetos dos segmentos da ES no Brasil. Tal escolha caracteriza, também, a escolha da *rota não-linear* pela Secretaria, que consiste no engajamento em diferentes arenas e escalas de ação ao mesmo tempo.

Com a abertura, a Senaes pretendia conhecer as iniciativas já existentes no campo da economia solidária ao invés de atuar em projetos já conhecidos e com atores já articulados. Segundo alguns atores da época, tal estratégia teria fragilizado a secretaria dentro do MTE e do governo, pela dificuldade de compreender as ações e objetivos da Senaes, além dos problemas de mensuração objetiva dos resultados de suas políticas (SENAES/MTE, 2012). Pode-se dizer, então, que a Secretaria investiu em tal rota de ação com o objetivo de obter melhor *conhecimento* do público a que pretendia atingir, ou seja, mais uma vez uma questão de organização do movimento social enfrenta dificuldades de aceitação na estrutura formal do Estado.

Logo no início da existência da Secretaria, em 2004, realizou-se o I Encontro Nacional de Empreendimentos de ES, organizado em parceria com o FBES e que contou com a presença de mais de mil trabalhadores de todo o país. Ele foi importante para que se fortalecesse a necessidade da construção de políticas de ES para a consolidação da identidade dos EES. Além disso, no encontro foram apresentadas as prioridades dos trabalhadores, que passaram a incorporar as estratégias de políticas públicas de ES.

Devido ao desconhecimento do público-alvo da Senaes, das suas reais dimensões e características, se impunha a necessidade de um “censo” ou diagnóstico da economia solidária no Brasil como tarefa central. Tal levantamento dizia respeito ao auto-conhecimento do movimento da economia solidária que, ao mesmo tempo, era necessário para o *reconhecimento* externo das propostas da economia solidária por meio de sua *visibilidade* e divulgação. Ainda em 2003, foi constituído do GT de Estudos e Bancos de Dados, também conhecido como GT Mapeamento, integrado pela Senaes em conjunto com o FBES.

Além do GT Mapeamento, outros GTs foram constituídos nos três primeiros anos da gestão da Senaes, como o GT de Micro e Pequenas Empresas, Autogestão e Informalidade (GT 8), o GT Comunicação (2004), voltado para a elaboração de materiais de uma campanha nacional de divulgação, lançada em 2005 com o nome Campanha Nacional de Divulgação e Mobilização da Economia Solidária no Brasil “Outra Economia Acontece”, o GT Interministerial do

Cooperativismo, o Fórum Nacional do Trabalho (FNT)³⁷, em que a Senaes participava para discussão sobre o marco legal e do reconhecimento formal das formas econômicas associativas, e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República. A participação em GT's e espaços de discussão permitia tanto a *articulação* com entidades da sociedade e do governo como a produção de conhecimento necessário para o desenvolvimento de *capacidade* de ação da Secretaria.

Desde 2004, outra estratégia para a expansão da economia solidária nas três esferas de governo tem sido utilizada: a realização de cursos de formação para gestores públicos, voltados tanto para servidores do MTE e suas DRT's como para servidores de outros órgãos. Essa ação, cujo objetivo é a disseminação de conhecimento a respeito da economia solidária no âmbito do Estado, causaria a disseminação das ideias e dos princípios que seriam promovidos pela Secretaria, bem como buscava agregar atores simpatizantes com o tema. Essencial para a obtenção da *autoridade prática*, essa ação também permitia a criação de capacidades de ação em diferentes esferas da gestão pública.

Além disso, desde a implementação da Senaes, ela desenvolve articulações intragovernamentais. Ainda em 2003, a nova equipe realizou diversas reuniões entre os ministérios para apresentar a secretaria e suas propostas, para conhecer as ações desenvolvidas em outros órgãos e para inserir a temática no conjunto de ações do MTE. A partir de então, percebeu-se que as políticas de ES perpassavam por muitas outras áreas de políticas públicas, fato que foi confirmado por uma pesquisa exploratória realizada a pedido da Senaes para identificar os programas ou ações que poderiam se relacionar com a economia solidária, com base nos PPAs. Paul Singer defendia, desde então, que 22 (vinte e dois) órgãos federais desenvolviam políticas de ES (SINGER, 2009 apud CUNHA, 2012). Entretanto, no período por mim estudado (2003-2006), foram identificados programas e ações em 13 (treze) órgãos federais e 5 (cinco) bancos, com base em estudo feito em parceria MTE/Ipea (MEDEIROS, 2005 apud CUNHA, 2012, p.258).

A partir de 2005, a Senaes instituiu parcerias e vínculos ainda mais estratégicos. Era preciso, ainda, uma melhor definição dos eixos de ação que a Secretaria iria seguir, em busca de uma maior institucionalidade de suas ações, ou seja, era preciso que os projetos da Senaes fossem contínuos, sem terminarem ao fim de um convênio. Um exemplo de parceria estratégica se deu

³⁷ Em entrevista com Valmor Schiochet, em 14/11/2013, ele chama a atenção do FNT como espaço central de articulação e disseminação das ideias da economia solidária no âmbito do governo.

com o IMS para realizar a ação “Programa Nacional de Fomento às Feiras”, visto que a entidade que já vinha se consolidando como parceira nesta área a partir de sua atuação nos projetos de feiras em Minas Gerais. O resultado da ação foi positivo, com a realização, no primeiro ano, de feiras em 18 (dezoito) UF’s, e em 27 (vinte e sete) UF’s e uma nacional no segundo.

Para a realização de ações de Finanças Solidárias, com o objetivo de fomentar projetos com base na metodologia de fundos não reembolsáveis para operacionalizar empréstimos acessíveis à realidade de pequenos produtores, como fomento aos Fundos Rotativos Solidários, por meio do Programa de Apoio a Projetos Produtivos Solidários (PAPPS), a Senaes fechou convênio com o Banco do Nordeste. Outra parceria importante constituída de 2004 a 2005 era a com a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), empresa pública vinculada ao Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), que atua junto aos projetos de incubadoras de ES, no Sistema de Informações em Economia Solidária (SIES) e no desenvolvimento e disseminação de tecnologias sociais (SENAES, 2003/2010).

Nesse período foi criada a ação orçamentária “Apoio a empresas recuperadas por trabalhadores organizados em autogestão”, que até então se dava por meio de projetos específicos, mostrando a consolidação de uma ação que obteve recursos e apoio para ser realizada, ou seja, constitui um exemplo que uma ação experimental gerou resultados que possibilitaram seu *reconhecimento*. Além disso, a partir de 2005, a temática de redes econômicas foi adquirindo peso dentro dos discursos, documentos e propostas sobre as políticas públicas, mesmo havendo apenas alguns projetos apoiados via FBB de modo fragmentado, como as iniciativas no setor de apicultura e de produção de algodão ecológico. Tal temática se encaixa no eixo “Comercialização”, em torno do qual se organizam as estratégias direcionadas a redes de produção, distribuição e consumo sob o nome de Consumo Ético e Comércio Justo, e é estruturada na ação “Fomento a Redes de Produção e Comercialização de Bens e Serviços Produzidos pela Economia Solidária”, adequando o discurso de forma que seja mais aceita.

Em termos de parcerias essenciais para a Senaes, a estabelecida com a Fundação Banco do Brasil (FBB) - entidade sem fins lucrativos vinculada ao Banco do Brasil -, desde o caso do Catende, foi essencial para execução de grande parte dos projetos desenvolvidos pela Secretaria. Nos primeiros anos de governo, a maior parte dos recursos da Senaes foi repassada à FBB para apoio a projetos, principalmente da ação de “Fomento à Geração de Trabalho” e do eixo “Comercialização”. Por meio desse convênio, foram apoiados projetos de todos os portes, sendo

eles tanto voltados para ações específicas (como na área de comércio, de formação, de finanças solidárias) como para linhas de ações definidas pelo Programa (como organização das feiras estaduais e expansão da rede de bancos comunitários), além do apoio à coleta de dados do mapeamento nacional e à organização social do movimento.

Para a execução direta das ações previstas pelo convênio, foram mobilizadas diferentes entidades de apoio da economia solidária, a maioria pertencente ao movimento social, como a Anteag, a Unisol, a IMS e a Concrab. O FBES recebeu apoio de projetos contratados com a ADS/CUT e a Cáritas. Grande parte dos pequenos projetos foram feitos diretamente com os empreendimentos, e os de maior porte por meio de entidades de apoio. Havia ainda empreendimentos que atuaram como articuladores e mobilizadores para fortalecimento de outros, como o Consol e o Instituto Palmas. Por meio da execução de projetos do convênio Senaes/FBB, algumas entidades de atuação local, como ATEs e Guayí, ganharam visibilidade e passaram a atuar em novas linhas de ação do programa posteriormente.

Essas ações executadas por meio de parcerias e convênios, de portes diversificados e não-padronizados, reafirmam a tendência da Senaes de traçar sua *rota* de ação de caráter não linear. Quando se observa as ações específicas desenvolvidas, vê-se que elas possuem forte caráter experimental, que buscavam sobretudo resultados intermediários, como o próprio reconhecimento das ideias de economia solidária ou a capacidade de agir. Dessa forma, são verificados aspectos das duas *rotas* apresentadas por Abers e Keck naquela que foi traçada pela Secretaria em seus primeiros anos de atuação.

Quanto à consolidação e à *visibilidade* pública da economia solidária no país, ela foi promovida pela Senaes de forma intensa em 2006, quando se realizou a Primeira Feira Nacional de Economia Solidária em conjunto com o projeto “Teia Cultural” do Ministério da Cultura. Nela foi mostrada a diversidade das iniciativas econômicas solidárias, e foi lançado o primeiro Atlas da Economia Solidária no Brasil, com informações sobre os então existentes 15 mil EES e de entidades de apoio, assessoria e fomento à ES. No mesmo ano, em junho, ocorreu a I Conferência Nacional de Economia Solidária (CONAES), evento em que se consolidou um processo de discussão democrática das demandas da ES. Ele ainda foi reafirmado com a instituição do Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES), no final do mesmo ano.

4.2 Aspectos legais

Os empreendimentos organizados conforme os princípios defendidos pela economia solidária, apesar de representarem uma nova configuração social da realidade brasileira e de evoluírem dia a dia em termos quantitativos, não possuem um correspondente jurídico específico que dê conta de sua estrutura. Como dito no **Capítulo 1**, a maior parte das iniciativas solidárias se formalizam com base na forma jurídica de sociedades cooperativas e de associações,³⁸ sendo que 30,5% do total dos empreendimentos solidários ainda são grupos informais, como consta no Atlas de Economia Solidária de 2013.

Diante de tal contexto, a construção de um Marco Legal da ES é um eixo de ação prioritário dentro da Plataforma do Movimento de Economia Solidária, pois ele permitiria o *reconhecimento* e a formalização efetiva dos EES, sem que sejam reduzidos a determinadas formas legais que não abrangem a diversidade de suas organizações possíveis. O próprio processo histórico de desenvolvimento da economia solidária no Brasil evidenciou a insuficiência jurídica para o enquadramento de organizações de cunho solidário, dado o nível de informalidade dos empreendimentos solidários. Além de garantir a formalização de tais empreendimentos, o marco legal daria para as iniciativas de economia solidária maior acesso às políticas públicas, pois os entraves legais e burocráticos impedem a implantação de programas e ações, como as voltadas ao financiamento de EES. Tendo em vista tal necessidade, a luta por um marco legal constitui uma *experimentação* da Senaes em busca do reconhecimento jurídico dos empreendimentos solidários.

Nos primeiros anos de gestão da Secretaria, foram desenvolvidas algumas ações para a discussão e encaminhamento de um conjunto de questões e proposições relacionadas ao marco jurídico da ES. Um exemplo foi a constituição do GT do Marco Jurídico da Economia Solidária, pela Senaes e o FBES, cujo objetivo era de sistematizar, debater e apresentar questões que diziam respeito à legislação e aos ornamentos jurídicos pertinentes à ES. Além disso, a Senaes criou uma Ação de natureza não orçamentária, no Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, com

³⁸ “As associações são reguladas pelos artigos 53 a 61 da Lei nº 10.406, de dez de janeiro de 2002, Código Civil Brasileiro, e em caráter geral pelos artigos 44 a 52 da mesma lei, que tratam das pessoas jurídicas de direito privado; e as sociedades cooperativas são disciplinadas pelos artigos 1.093 a 1.096 da lei nº 10.406 de dez de janeiro de 2002, Código Civil Brasileiro; e pela legislação especial, Lei nº 5.764/1971. No que os dispositivos acima forem omissos serão aplicadas às Sociedades Cooperativas as disposições das Sociedades Simples, artigos 997 a 1.038, do Código Civil Brasileiro, resguardadas as características peculiares da cooperativa estabelecidas no artigo 1.094 do mesmo código.” (SENAES/MTE, 2012, p.45)

a intenção de elaborar proposições normativas que se adequassem à legislação existente ou que criassem novas para o reconhecimento jurídico da ES. Por meio desta ação, buscava-se “diagnosticar, subsidiar, formular, elaborar e acompanhar, em conjunto com representantes do CNES e de fóruns e organizações de ES, normativas e propostas legislativas” (SENAES/MTE, 2012, p.45) que respondessem aos desafios colocados à Senaes em termos legais.

A Senaes também se envolveu e desenvolveu iniciativas de debate e elaboração do marco legal da ES no âmbito do Governo Federal, como fóruns de discussão das questões voltadas ao marco jurídico do cooperativismo, em que se propõem legislações específicas para Cooperativas de Trabalho, como o cooperativismo social e a Lei Geral do Cooperativismo. O GT sobre Micro Empresas, Autogestão e Informalidade (GT 8), vinculado do FNT e ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, constitui um exemplo de espaço de debate sobre a estipulação do conceito de cooperativa na Legislação Brasileira, para distinção entre as cooperativa de trabalho verdadeiras e as fraudulentas.

Para que as discussões sobre o marco legal obtivessem respaldo político, era preciso que a Senaes articulasse com o Congresso Nacional. O diálogo com o Legislativo era essencial para a institucionalização da política pública de ES, visto que ele é responsável pela votação de marcos regulatórios e ornamentos jurídicos debatidos constantemente pela Senaes e outros órgãos do governo. Desde a criação da Secretaria, deputados e senadores que apoiavam as iniciativas de ES passaram a debater as demandas jurídicas da ES, bem como alternativas de fortalecimento da Senaes por meio de audiências públicas e reuniões com representantes partidários e lideranças políticas, promovidas pela própria Secretaria.

As articulações no âmbito do Legislativo culminaram na criação da Frente Parlamentar em Defesa da Economia Solidária, em 2007, como reflexo do reconhecimento dado pelo Parlamento às ações de ES no Brasil. Além disso, instaurou-se um Fórum permanente suprapartidário de debate para estudo, fomento e elaboração legislativa para as ações da ES com o objetivo de sensibilizar legisladores e atores políticos como um todo à causa da economia solidária (SENAES/MTE, 2012).

4.3 A sociedade civil na gestão

No que diz respeito às relações entre a Senaes e o movimento social da Economia Solidária, os primeiros anos de gestão da secretaria foram marcados pela importância dada ao fortalecimento

e à articulação das entidades e redes sociais. Segundo Cunha (2012, p. 235), “a percepção entre os atores da secretaria era a de que um movimento forte e articulado fortaleceria a própria política pública e contribuiria para sua expansão e institucionalização”. Em razão disso, buscou-se desde o início a sustentação do FBES e a criação e o fortalecimento de fóruns estaduais nas unidades da federação. A gestão das políticas da Secretaria supõe participação e articulações com a sociedade civil por meio de espaços participativos e de controle social que vão além da negociação entre sociedade civil e Estado, pois incluem também a influência na elaboração e no desenvolvimento das políticas da Secretaria.

A interlocução entre a Secretaria e o movimento se dava, no período estudado, principalmente por meio do FBES, por ser um espaço de integração e participação das principais organizações de ES do Brasil. As relações entre eles se efetivaram na prática cotidiana de construção de políticas. O FBES criou, a princípio, o Conselho Intelocutor que seria responsável pela conjugação das ações das Senaes às estratégias e demandas do FBES. De sua primeira reunião saiu um plano de ação que determinou que Grupos de Trabalho (GT's) Mistos fossem criados, assim como foram estipulados critérios de orientação para elaboração de projetos e formas para identificar prioridades estaduais. Tal Conselho foi extinto em 2006, quando foi criada a Coordenação Executiva do FBES, que exerceria, dentre outras, a mesma função.

A partir de tal relação foram se desenvolvendo formas de construção conjunta de política, que se concretizaram inicialmente por meio de GT's Mistos formados por representantes da Senaes e do movimento social (na maioria das vezes por atores presentes no FBES) que se interessassem ou que atuassem em determinado subtema da ES. De natureza informal, sem terem sido criados por instrumento legal específico, tais Grupos foram sustentados por recursos da Senaes. Os GT's foram concebidos como formas embrionárias da constituição do CNES, como consta na fala de Bertucci, membro da Cáritas:

Mas também o movimento ganharia se pudesse “experimentar” a participação junto a setores governamentais e assim, ampliar espaços de diálogos e partilhas. Por isso, os GTs apareciam, em março de 2003, como formas iniciais, embrionárias, de experimentação e avanço do que poderia vir a ser o Conselho Nacional de Economia Solidária (E-mail de Bertucci de 21/11/2003, in: SENAES, 2005 *apud* CUNHA, 2012, p.238)

Entre 2003 e 2006, foram criados oito GT's mistos, sendo eles destinados às temáticas: Mapeamento; Financias Solidárias; Marco Jurídico; Comunicação; Políticas Públicas; Produção, Comercialização e Consumo; SGJS (Sistema de Comércio Justo e Solidário); Formação e Relações Internacionais. Cada um dos GT's tinha uma existência distinta, conforme o assunto e

seus membros. Na maioria deles, a participação se dava por filiação em organizações de ES, sendo que dentro delas havia pessoas de referência para o tema do GT, o que criou um tipo de “comunidade epistêmica” no campo das políticas de ES. Assim, pode-se dizer que tais GTs geravam *capacidades* com relação à temática da economia solidária, em atores tanto sociais quanto estatais, de forma que facilitavam e ampliavam a capacidade de *articulação* da Secretaria. Eles funcionaram até 2006, quando houve a perspectiva de implantação do CNES e eles foram extintos, com exceção de três que permaneceram por um período posterior (CUNHA, 2012).

As relações entre a sociedade civil organizada em torno do FBES e a Senaes enfrentou, desde o princípio, algumas tensões com relação a conflitos e disputas, sendo elas sobretudo decorrentes da capacidade do Estado em atender as demandas e reivindicações dos diversos atores sociais. Além disso, outro motivo de conflitos sociais está relacionada à intenção política do Fórum em participar mais ativamente na formulação das ações da Senaes e de controle das mesmas. Em razão do crescimento e do desenvolvimento da ES no Brasil, o movimento social abarca gradativamente novas instituições com interesses diversos. Tal fato gera disputas internas em torno de diferentes concepções e estratégias para as políticas públicas de ES. A Senaes teve de buscar, assim, como uma tarefa prioritária, conciliar as diferentes demandas, garantir a autonomia e a autenticidade do movimento social, e manter boas relações dele com a Secretaria, envolvendo-o efetivamente no processo de elaboração e execução de políticas³⁹.

Para além do FBES, em razão da composição da Secretaria e do envolvimento dos seus componentes em diferentes grupos e organizações, havia um esforço de diálogo institucional com movimentos sociais do campo e da cidade, em busca da construção conjunta de políticas que apoiem iniciativas de produção autogestionária por eles desenvolvidas. Nesse sentido, tentava-se articular com movimentos não integrantes do campo da ES, como o movimento da agroecologia, com o comércio justo e solidário, com o movimento feminista, com o movimento negro, dentre outros (SENAES/MTE, 2012).

Posteriormente, novos espaços participativos foram institucionalizados, como foi o caso do CNES e da realização de CONAES, fato que, em conjunto com a transição para o segundo mandato do governo Lula, redefiniu a dinâmica de relação entre Estado e sociedade civil no caso da ES. Entretanto, mesmo antes da criação do CNES, a Secretaria inovou por implantar outras formas participativas de formulação e execução de projetos e de ações, que se davam por meio da interação

³⁹ Em entrevista com Valmor Schiochet, em 14/11/2013, bem como em Cunha, 2012.

direta da sociedade civil e dos trabalhadores da ES com o Estado, como as Comissões Gestoras (nacional e estaduais) do SIES, os Conselhos de Gestão dos Centros de Formação em ES, o Comitê Gestor do Programa de Incubadoras de Cooperativas Populares, entre outros.

A gestão da Senaes se caracterizou, no período estudado, por seu caráter participativo no que diz respeito às relações entre sociedade civil e Estado. Dentre os aspectos participativos estão a elaboração do plano de ação da Senaes e a execução das políticas feita por meio da articulação com atores da sociedade civil organizada. Tal articulação se deu em arenas participativas institucionalizadas, em convênios e parcerias com organizações sociais, e por meio da ocupação de espaços na burocracia por atores do movimento. Estas características podem ser consideradas *repertórios de interação* ligados às políticas de ES (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2011). Vale ressaltar, ainda, que tais repertórios derivam do próprio processo de construção da Senaes, e possuem forte cunho *experimental*, como é o caso da gestão conjunta com o movimento por meio dos GT's mistos, aspecto central que caracterizou o período de gestão da Senaes estudado, em busca de *autoridade prática* (ABERS, KECK, 2012).

4.4 Práticas para a construção institucional: transformação de ideias em ações

Diante do histórico e das ações apresentadas, fica claro que a Senaes constitui um exemplo de instituição criada a partir da sociedade civil organizada, partindo de uma necessidade social que não se via representada na esfera estatal. Ela representa um esforço vindo de baixo para cima para o desenvolvimento de capacidades de resolução de problemas, de construção de redes de atores que defendam e apoiem suas ideias sobre economia solidária. Ou melhor, ela representa um esforço vindo “de baixo” para a obtenção de reconhecimento vindo de “cima”. Quando criada, a Secretaria Nacional enfrentou o desafio de estabelecer uma organização dinâmica e coesa capaz de coordenar atores tanto no âmbito local como no regional, implementar projetos, obter recursos e estimular ações.

A partir da observação dessas diversas ações, podemos traçar uma linha de análise sintética que tente abarcar a complexidade do fenômeno em busca de compreendê-lo com base no conceito de *autoridade prática* apresentado anteriormente. Segundo tal conceito, uma instituição pode desenvolver capacidades de influência e de obtenção de resultados por meio de diferentes

atividades. Iremos observar como a Senaes, com as ações iniciais por ela desenvolvidas, obteve tal capacidade, mesmo que de forma parcial.

Primeiramente, em razão de sua origem ser de um movimento social, a construção das ideias da economia solidária se deu por meio de um longo processo histórico. Na medida em que tais ideias foram ganhando corpo em organizações, entidades e redes, elas se disseminaram a ponto de serem inseridas em esferas de debate político centrais, por meio da articulação de organizações, redes e indivíduos. A partir de então, a institucionalização das ideias de economia solidária fazia parte do processo de disseminação das mesmas, que deveriam passar, então, a compor as agendas políticas em termos nacionais, nas três esferas de governo.

Por estar inserida neste processo, a estruturação das ações da Senaes foi feita com base no diálogo com as entidades do movimento e na Plataforma do Movimento de Economia Solidária, em busca de estratégias que permitissem tal disseminação de forma efetiva. Em razão disso, delimitava-se as funções a serem desempenhadas pela nova Secretaria em termos das demandas provindas da sociedade, ou seja, a Senaes seria considerada “bem sucedida” a partir de quando fosse capaz de atender as necessidades e as prioridades sociais no âmbito do governo.

Tendo como base as condições sob as quais a Secretaria foi instituída, identificamos desafios centrais à obtenção de *autoridade prática* pela Senaes, que podem ser sintetizados em seis diretrizes: *compreensão* dos princípios de ES por parte dos atores estatais, o *conhecimento* sobre a ES como um todo no Brasil, a *execução* de ações, o *reconhecimento legal* como forma de respaldo às ações da instituição, a *visibilidade* das políticas de ES e a manutenção do *diálogo* com a sociedade civil, ator essencial para garantia da legitimidade das ações desenvolvidas pela Secretaria⁴⁰. Todas elas objetivavam, de forma simultânea e complementar, o *reconhecimento* da economia solidária no âmbito estatal e a geração de *capacidades* necessárias para a conquista dos objetivos da nova instituição

Por meio da apresentação feita das ações realizadas pela Senaes de 2003 a 2006, mesmo que de forma incompleta e resumida, pode-se observar que os desafios elencados obtiveram ações que permitiram, em diferentes níveis, sua superação. No caso da *compreensão* considerada necessária dentro do Estado, a Senaes atuou em diversas frentes, como na organização de cursos de formação para gestores tanto do MTE quanto dos DRT's e para outros órgãos governamentais,

⁴⁰ Os grifos ao longo do texto fazem referência a palavras-chave estipuladas pela autora, que vertebram a análise desenvolvida nesta seção.

participou de fóruns de debate e GT's que permitiram a apresentação de suas propostas e ideias de forma mais clara, além das reuniões realizadas com outros ministérios e secretarias, que permitiram a inserção da temática da ES em outras pastas ministeriais.

Ainda relacionada à *compreensão* da ES pelo Estado está a questão da tradução das ideias e propostas do movimento social em ações compreensíveis em termos formais de políticas públicas. Desde sua criação, a Secretaria encontrou dificuldade em comprovar sua eficiência (em termos de metas) e justificar suas carências, pois as informações sobre seus avanços, resultados ou dificuldades, que deveriam ser fornecidas para as instâncias de planejamento, eram de difícil conhecimento pelos registros oficiais dos sistemas. Para amenizar tal problema, a Senaes buscou adaptar as suas ações, de forma que fossem compreensíveis pelos órgãos de governo, extinguindo algumas e criando outras.

Ao mesmo tempo em que articulava para ter suas ideias compreendidas e aceitas, a Senaes deveria ser considerada capaz de *executar* e de articular em prol das demandas da ES. Nesse sentido, podemos considerar que os chamados projetos emblemáticos - voltados a temáticas pouco controversas como a dos catadores de materiais recicláveis e das empresas recuperadas em regime de autogestão - e o enfoque dado aos projetos regionais e estaduais, de pequena escala, foram essenciais para a operacionalização das ações da Senaes. A *execução* deles gerou *resultados intermediários* (ABERS, KECK, 2012) para a Senaes, ou seja, *capacidades* e redes que permitem *reconhecimento* externo da instituição.

Quando se deparou com a necessidade de maior delimitação de suas ações e de real execução de políticas mais claras, a Senaes percebeu a necessidade de melhor *conhecimento* de seu público-alvo, que serviria tanto de base de informação para sua gestão como para divulgação da ES e obtenção de apoio às suas políticas. Foi assim que se iniciou a realização do mapeamento da ES no Brasil e a articulação para o fechamento de convênios com instituições privadas. O convênio com a FBB merece relevo pois, aliado a parcerias realizadas com entidades do movimento da ES, permitiu a execução de projetos diversos. Durante todo o período estudado, ficou clara a dependência da Secretaria de recursos provindos de tais convênios e parcerias para a *execução* de suas ações, visto que ela não contava ainda com instrumentos de ação próprios⁴¹.

Durante sua gestão, quase a totalidade das ações da Senaes estavam voltadas simultaneamente à *visibilidade* de suas políticas, como forma de *reconhecimento* de suas práticas

⁴¹ Aspecto enfatizado em entrevista com Valmor Schiochet, em 14/11/2013.

de forma ampla. Algumas ações específicas foram voltadas a tal fim, como o lançamento da Campanha Nacional “Um outro mundo é possível”, em 2005 e a realização do Primeiro Encontro Nacional dos EES. Além disso, a realização das feiras de ES, as plenárias estaduais para a criação dos Fóruns Estaduais de Economia Solidária e os demais eventos promovidos pela Secretaria merecem destaque na promoção de visibilidade para as ideias da economia solidária.

Em termos de *reconhecimento legal*, a Secretaria iniciou as articulações ainda no princípio de sua atuação, por meio da participação em grupos de debate a respeito de legislações voltadas à ES, como a de cooperativas, e pela articulação com o Legislativo para obter apoio político a respeito de suas propostas. No período estudado, entretanto, o marco legal voltado especificamente à EES não foi aprovado, cabendo ao período apenas a discussão relativa ao tema em diferentes esferas.

Por fim, o desafio do *diálogo* com o movimento, como forma de fortalecimento institucional em si, foi enfrentado pela Secretaria, entre 2003 e 2006, por meio de uma gestão com forte caráter participativo, com ênfase para a criação dos GT's Mistos em conjunto com o FBES. A estratégia inicial de ação da Secretaria de receber demandas da sociedade de forma aberta, para que se conhecesse as reais necessidades da comunidade da ES, também esteve voltada a tal fim. Além disso, foram mantidos e fortalecidos espaços de diálogo como o FBES e FEES, bem como a construção de novos, como o CNES.

Com base na análise apresentada, pode-se dizer que a Secretaria, nos primeiros anos de gestão, atuou sobretudo para *articulação* com os diversos atores tanto sociais como estatais com o objetivo central de garantir o *reconhecimento* da Secretaria como uma instituição *capaz* de gerir políticas de economia solidária. Em razão do caráter de mutualidade da capacidade e do reconhecimento, a Secretaria, na medida em que buscava desenvolver suas capacidades de ações, era reconhecida pelo Estado e, para que fosse capaz de gerir suas políticas, precisava ser reconhecida. Dessa forma, não se pode classificar suas ações como voltadas especificamente para um ou para outro objetivo.

Observei que, antes ainda de serem reconhecidas ou de desenvolverem capacidades, as ações da recém-criada instituição foram, a princípio, voltadas à promoção da ES como ideia possível e executável de política pública. Ou seja, elas eram ações de *articulação* que permitiram a simples *aceitação*, da economia solidária do âmbito do governo e da sociedade como um todo, em escala nacional. Esta diretriz prioritária de ação resulta da inovação intrínseca à proposta e às ideias

de economia solidária, que representaram, quando institucionalizadas, uma quebra paradigmática no âmbito do Governo Federal e, mais especificamente, nas políticas públicas de trabalho e emprego desenvolvidas pelo MTE. As atribuições designadas à Secretaria eram resultado de um longo processo de construção política do movimento social de ES, que tinha a inserção da ES no MTE como estratégia de luta. O fato da Senaes obter a *aceitação* em termos gerais dentro do próprio ministério já representou, dessa forma, uma vitória política do movimento.

Em termos de *rota* de ação, a Senaes se voltou, por meio da *experimentação*, para a obtenção de *resultados intermediários*, que poderiam servir de base para ações desenvolvidas futuramente, gerando reconhecimento externo da instituição como arena capaz de resolver problemas efetivamente. Apesar dessa estratégia, a Senaes também apostou em resultados não-lineares, engajando-se criativamente em diferentes arenas e escalas de ação ao mesmo tempo. Tais aspectos caracterizaram a *rota* de caráter misto traçada pela Secretaria como principalmente experimental, com o intuito de cimentar o caminho que seria percorrido por ela nos anos seguintes de gestão.

O principal desafio a ser enfrentado pela Senaes a partir de então era de manter e de dar continuidade às ações iniciadas no período estudado, em busca de uma constante institucionalização das políticas de economia solidária. Tal tarefa deveria estar vinculada, entretanto, ao diálogo constante da Secretaria com as demais organizações de ES da sociedade civil, visto que a instituição criada é considerada apenas um ator inserido na complexa organização de um movimento social articulado. Logo, suas funções e objetivos deveriam continuar a ser determinados em conjunto com os demais atores inseridos no mesmo contexto.

5 CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo da Secretaria Nacional de Economia Solidária desenvolvido no presente trabalho possui caráter estratégico de análise. Como se pretendia estudar a economia solidária diante não só de seus aspectos sociais, como movimento social, mas também institucionais, como gestão das políticas a ela voltadas, buscou-se um objeto que abarcasse os dois âmbitos de maneira satisfatória. A temática da economia solidária é, por si só, interessante e inovadora quando se observa seus princípios e as ideias que desenvolveu ao longo do tempo. Além disso, por ser considerada anti-hegemônica diante do contexto econômico capitalista da maioria dos países ocidentais, o fato dela estar inserida no arcabouço estatal brasileiro chama ainda mais atenção para estudos realizados sob diferentes abordagens.

Neste trabalho, a economia solidária foi considerada um movimento social de cunho multidimensional que visa a mudança da realidade brasileira, mesmo que em pequena escala, partindo de uma concepção de economia baseada na solidariedade, na autogestão e na cooperação, ou seja, por meio de uma economia com princípios e lógica divergentes da capitalista. O movimento social da economia solidária possui, entretanto, um aspecto que merece relevo: um forte traço de institucionalização desde o princípio de sua organização. Devido a tal característica, buscamos enfocar o estudo no processo em que o movimento se institucionalizou, enfatizando aspectos que chamam a atenção para as relações entre o movimento e o Estado, com o objetivo final de analisar a instituição que resultou de tal processo, a Senaes.

Com relação à sua origem histórica, mostramos que o movimento da economia solidária no Brasil ganhou visibilidade a partir dos anos 90, em que práticas associativas e cooperativas ganharam espaço em razão da crise em grande escala que atingiu o sistema do trabalho assalariado, o que gerou ondas de desemprego e insegurança econômica no país. A prática da economia solidária tem a mesma origem do cooperativismo brasileiro, mas ela se diferenciou da prática do cooperativismo tradicional em razão da sua organização interna marcada pela autogestão e pela solidarização dos lucros. Com o passar do tempo, a economia solidária passou a se organizar com base em outros formatos, como as experiências em empresas falidas ou em crise, recuperadas pelos próprios trabalhadores, grupos ou associações comunitárias formais ou informais, grupos de finanças solidárias, entre outros. Na medida em que se desenvolvia e crescia, o movimento foi se institucionalizando.

A análise da Senaes está inserida em um contexto teórico relativo aos movimentos sociais em que as instituições são vistas como estruturas híbridas, constituídas por atores tanto da sociedade civil como do Estado, e que devem ser incluídas nos estudos relativos às mobilizações políticas. Esse contexto deriva de uma concepção de relação ampla entre o Estado e a sociedade civil, que não se dá necessariamente com base no conflito, mas também na cooperação e na colaboração. Tal concepção reflete o contexto do processo de redemocratização brasileiro, marcado pela incorporação institucional dos movimentos sociais, que foi intensificado a partir da primeira gestão do presidente Lula, em 2002.

A partir de quando se considera a inserção de movimentos sociais nas instituições, o estudo de uma instituição criada a partir da articulação de atores pertencentes a um dado movimento social deve abarcar não só aspectos relativos ao movimento em si, mas também à gestão das políticas por ela desenvolvidas. Dessa forma, o estudo da Senaes constituiu uma análise tanto dos diversos atores sociais e estatais que articularam para que ela fosse criada como das ações que ela realizou para que se estabelecesse como instituição legítima capaz de atender às demandas do movimento. Tal análise das ações foi baseada no conceito de *autoridade prática*, ou o poder prático que gera capacidade e reconhecimento para que um ator influencie o comportamento de outros atores.

Partindo da consideração de instituição como uma “forma aceita de se fazer algo”, tentei observar como a instituição Senaes se utilizou de diferentes formas de ação, em seus primeiros anos de existência (de 2003 a 2006) para que obtivesse tal autoridade necessária para ação voltada à aceitação das ideias de economia solidária no Estado. O primeiro passo da análise da Secretaria voltou-se para a observação dos atores envolvidos no processo de constituição da Senaes, com a intenção de captar quais articulações foram necessárias para tal. Nessa seção ficou clara a variedade de entidades de atores envolvidos no processo, vindos tanto de universidade, igrejas, governos locais, movimentos sindicais ou ainda de partidos políticos, sobretudo o PT, característica que foi essencial para a inserção da temática em diversas esferas, com ênfase para a atuação de atores-chave de cada uma das instituições.

Em seguida, observou-se o processo de estruturação da secretaria em si, em termos de obtenção de recursos humanos e espaço físico, além de ver como se deu sua divisão internamente. Nesse ponto, viu-se que a composição de equipe da Senaes refletia a constituição das organizações do movimento da economia solidária em si, visto que os cargos de direção foram direcionados a representantes de diferentes entidades pertencentes historicamente ao movimento. Além disso, a

Senaes obteve espaço físico reduzido, porém inserido no “edifício sede” do MTE, e delimitou seus Departamentos conforme as prioridades de ação do período, sendo elas o estudo da temática e o fomento a empreendimentos solidários.

Com base no levantamento das principais estratégias de ação utilizadas pela Senaes em busca de sua *autoridade prática*, viu-se que elas se basearam em seis diretrizes centrais: a *compreensão* dos princípios de ES, o *conhecimento* sobre o público-alvo e dos atores envolvidos como um todo no movimento no Brasil, a *execução* de ações, o *reconhecimento legal* das iniciativas e das políticas de ES, a *visibilidade* destas, e a manutenção do *diálogo* com a sociedade civil. Tais direcionamentos de ações foram buscados basicamente por meio da *articulação* com os atores estatais e sociais, tendo em vista o *reconhecimento* de suas ideias como executáveis e necessárias e a geração de *capacidades* de ação.

Em termos de *rota* de ação, a traçada pela Senaes apresenta caráter misto, pois abarca espectos das duas principais *rotas* apresentadas por Abers e Kecks (2013). Ao mesmo tempo que que se voltou para a obtenção de *resultados intermediários* por meio da *experimentação*, a Secretaria também apostou em resultados não-lineares, engajando-se criativamente em diferentes arenas e escalas de ação ao mesmo tempo. O ponto central da rota escolhida é o foco dado à articulação, o que possibilitou a aceitação das ideias promovidas pela Secretaria, essencial para a continuidade e a expansão das ações por ela até então desenvolvidas.

Conclui-se, então, que os primeiros anos de atuação da Secretaria serviram para preparar sua atuação estratégica futuramente, mas que não foram capazes de gerar resultados mensuráveis em razão do próprio caráter difuso de suas tarefas iniciais. O início da atividade da instituição deixou claro que sua missão não era simples, visto que a conjugação de demandas sociais e as obrigações institucionais exigem capacidades de articulação bastante desenvolvidas, e que deveriam continuar a ser adquiridas nos períodos seguintes. Portanto, o estudo em questão não exauriu a questão da construção da autoridade prática a ser obtida pela Senaes, em razão de sua delimitação temporal, mas serviu para mostrar como a Secretaria deu os primeiros passos rumo à institucionalização completa de suas políticas.

6 BIBLIOGRAFIA

ABERS, Rebecca; BULOW, Marisa Von. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre estado e sociedade?. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 13, n. 28, Dec. 2011.

ABERS, Rebecca; KECK, Margareth. **Practical Authority: Agency and Institutional Change in Brazilian Water Politics**. 1. Ed. New York: Oxford University Press, 2013.

ABERS, R.; SERAFIM, L; TATAGIBA, L. **A participação na era Lula: repertórios de interação em um Estado heterogêneo**. Trabalho apresentado no 35º Encontro Anual da ANPOCS. Outubro de 2011.

ALONSO, Angela. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. **Lua Nova**, São Paulo, n. 76: 49-86, 2009.

AMORIM, Bruno Marcus; ARAUJO, Harton Ellery. Economia Solidária no Brasil: Novas formas de relação de trabalho?.. **Mercado de trabalho: conjuntura e análise / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Brasília v.1, n.24, p.45 a 52, ago. 2004.

BITELMAN, Marina F. **A disseminação das políticas públicas locais de economia solidária no Brasil: Os casos de São Paulo e Osasco**. 190 p. Orientadora: Marta Ferreira Santos Farah. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2008.

BRASIL. Ministério do Trabalho. Secretaria Nacional de Economia Solidária. Avanços e Desafios para as Políticas Públicas de Economia Solidária no Governo Federal – 2003/2010. **Relatório Parcial**, Brasília, jun/2012.

BRASIL. Ministério do Trabalho. Secretaria Nacional de Economia Solidária. Sistema Nacional de Informações de Economia Solidária. **Atlas da Economia Solidária no Brasil 2005**. Brasília: MTE, SENAES, 2006. 60 p.: il.

BRASIL. Ministério do Trabalho. Secretaria Nacional de Economia Solidária. Sistema Nacional de Informações de Economia Solidária. **Atlas da Economia Solidária no Brasil 2013**. Brasília: MTE, SENAES, 2013.

CARNEIRO, Vanderson G. **Políticas Públicas Municipais de Economia Solidária e a Dimensão Sociopolítica dos Empreendimentos Econômicos Solidários**. 261 p. Orientador: Marcus Abílio Pereira. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Belo Horizonte, 2012.

CUNHA, Gabriela Cavalcanti. **Outras políticas para outras economias: contextos e redes na construção de ações do Governo Federal voltadas à Economia Solidária (2003-2010)**. 460 p. Tese (doutorado) - Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Sociais, Departamento de Sociologia. Brasília, 2012.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. II, 2011. **Documento final**. Brasília, jun. 2011.

DELLA PORTA, Donatella; DIANI, Mario. Collective Action and Identity. In: **Social Movements: An Introduction**. 2. Ed. Oxford: Blackwell, 2006.

GAIGER, Luiz Inácio. A Economia Solidária e a revitalização do paradigma cooperativo. **Revista Brasileira de ciência sociais / Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: v. 28, n. 82, p. 211 a 226, jun. 2013.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2011.

HOWLETT, Michael; HAMESCH, M.; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

MARCONSIN, Adauto Fernandes. **Política pública de economia solidária: uma política em construção**. 295 p. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação. Campinas, SP, 2008.

MCCARTHY, John D; ZALD, Mayer N. Resource Mobilization and Social Movements: a partial Theory. **American Journal of Sociology**, v., 82, n.6, p. 1212-124, 1977.

MUNK, Gerardo L. Formação de Atores, Coordenação Social e Estratégia Política: Problemas Conceituais do Estudo dos Movimentos Sociais. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, 1997. Print ISSN 0011-5258

NAGEM, Fernanda A.; JESUS, Sebastiana A. V Plenária Nacional de Economia Solidária: trajetória e construção da economia solidária no Brasil. **Mercado de trabalho: conjuntura e análise / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Brasília v.1, n.54, 83 a 92, fev. 2013.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Sociedade Civil: entre o político-estatal e o universo gerencial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Brasília, v. 18, n. 52, p.185-202, jun.

POCHMAN, Marcio. Economia solidária no Brasil: possibilidades e limites. **Mercado de trabalho: conjuntura e análise / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Brasília, v.1, n.24, p.. 23-34, ago. 2004.

SILVA, Marcelo K.; OLIVEIRA, Gerson de L.. A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-Movimento – uma análise do movimento de Economia Solidária no Rio Grande do Sul. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 13, n. 28, p. 86-124, set./dez. 2011.

TARROW, Sidney. **O Poder em Movimento: Movimentos Sociais e confronto político**. Petrópolis, RJ, Vozes, 2009[1998].

YOUNG, Iris M. **Inclusion and Democracy**. New York: Oxford University Press, 2000.

ANEXO A – Roteiro da entrevista

1. Conte-me como se deu a criação da Senaes. (atores, organizações, articulações importantes).
2. Quais eram os objetivos de criar uma Secretaria de Economia Solidária? O que se buscava com ela? (interesses envolvidos, resultados esperados)
3. Por que ela foi criada no MTE? Havia divergência com relação a isso dentro do movimento da ES?
4. O que foi feito para que as ideias da economia solidária fossem aceitas dentro do MTE e do governo como um todo? Você destacaria algum ator/evento/ação importante?
5. Depois de criada, quais estratégias de ação a Senaes adotou? Que desafios ela enfrentou para ação?
 - i. Eles foram superados? Como?
6. Você destacaria alguma articulação, algumas organizações ou atores específicos no processo de criação e de gestão da Senaes?
7. Como você caracterizaria a relação entre o a sociedade civil e o Estado na Economia Solidária? Qual o papel da Senaes nesta relação?
8. Em termos gerais, você acha que o(s) objetivo(s) inicial(is) para a criação da Senaes foi/foram atingido(s)?